借城乡之分野，把脉中国经济，
解析中国特色的城镇化，
厘清迷雾，预见中国城乡发展的大趋势，
从全新的角度认知中国

城乡中国

下

周其仁◎著

中信出版社·CHINA CITIC PRESS

版权信息

书名:城乡中国（下）

作者:周其仁

ISBN:9787508647050

中信出版集团制作发行

第六部分
寻找突破口

“政社合一”的长尾巴

始于20世纪80年代贵州的土地制度改革试验，后来有机会上升为全国性的法律。不过其内容多少已打了折扣：所谓“承包期内不得调整承包土地”，不是贵州的50年不变，而只是30年不变。即便如此，该法也没有得到全面实行，很多地方在承包期内就调整承包地，调地的方法也多种多样，非常因地制宜。

算“有法不依”吗？似乎不算，因为村子里的事，还有另外一套法律准则在平行发挥作用。这就是“村民自治”，即“由村民依法办理自己的事情，发展农村基层民主，维护村民的合法权益，促进社会主义新农村建设”（见2010年修订的《中华人民共和国村民委员会组织法》）。“村民自治”也是改革的产物。人民公社的传统是“政社合一”，全国基本上一乡一社，人民公社既是基层政权，也是集体经济组织。家庭联产承包之后，人民公社解体，1982年《宪法》提出重建乡、镇人民政府。1983年中共中央、国务院下达通知，宣布实行政社分开，要求到1984年底完成乡（镇）人民政府的重建。

问题是一个乡平均也有几万农民，在乡级之下，还要不要设立更基层的政权组织？不设村庄机构，乡行政的跨度太大—考虑到当时的交通、通信状况，更是如此。可再设一层呢，无端加出几十万个村公所来，财政供养压力过大。这才是中国这样的中央集权大国的基本难题，不妨称之为“大国末梢定理”。来回权衡，最后的均衡点选在村民自治，也就是设立由村民选举产生的村民委员会，作为“基层群众性自治组织”。至于村民委员会与基层政权的相互关系，1982年《宪法》先定下“由法律规定”的原则，然后由《村民委员会组织法》给予法定。

第一部《村民委员会组织法》是1998年由全国人大通过的。该法肯定了村民自治，也规定了乡、镇政府对村民委员会的工作要“给予指导、支持和帮助，但是不得干预依法属于村民自治范围内的事项”；又规定“村民委员会协助乡、民族乡、镇的人民政府开展工作”。反正怎么解读，村自治也是国家行政之末梢。在实际生活中，各地有了“行政村”的概念，区别于传统的自然村，大体上还是人民公社时代的“大队”。

本来“政社分开”应贯彻到村一级。村民自治是“政”，与土地及其他财产权利的行使（“社”）可以分开来处理。但是，如我们已探查过的，改革后集体土地所有制还在，所以村自治就包括了管理集体土地的职能。这是1998年的《村民委员会组织法》就明确了的：“涉及村民利益的下列事项，村民委员会必须提请村民会议讨论决定，方可办理”，其中包括“（六）村民的承包经营方案”，以及“（七）宅基地的使用方案”（见该法第19条）。到2010年修订，村委会经村民会议讨论决定后方可办理的事务，则包括“（四）土地承包经营方案，（五）村集体经济项目的立项、承包方案，（六）宅基地的使用方案，（七）征地补偿费的使用、分配方案”（见该法第24条）。

很明白，虽然加了限制条件（“经村民会议讨论决定，方可办理”），但村委会还是有权“办理”包括承包地经营、宅基地使用以及征地补偿费分配在内的财产性事务。换言之，到了村庄一级，所谓的“政社分开”就不了了之，法定村委会还是有权“政社合一”。

在组织上，村委会要不要和集体经济组织分设，早在1983年中共中央、国务院的通知里就留有口子：“有些以自然村为单位建立了农业合作社等经济组织的地方，当地群众愿意实行两个机构一套班子，兼行经济组织和村民委员会的职能，也可同意试行”（见该通知第七条）。实际情况是，受“大国末梢定理”的支配，绝大多数村庄根本

不可能专设多套管理机构，所以到处都是“三个牌牌一个门，说了算的还是那个人”。这也是日后“村官巨贪”现象的制度起源。

其实，“政社合一”并非中国传统。历史上，中央集权的正规国家政权也就设到了县。县太爷以下，其实是县官领导下的乡绅自治，包括那些在地方上尚未博得功名的，或做了官退休回家的，或较为富有、较有威望的，一起治理地方公共事务。一般模式也是受正规衙门的指导，并对官府行政给予协助。现代化没有完全变革这个构造，只是正规政权从县延伸到了乡镇。过去县以下的自治，现在演化为现在的乡以下的村民自治。

但过去政权无论到哪一级，均不直接管理民间财产。土地和其他产权为家庭私有，似乎商鞅变法后就一以贯之。家庭之上是家族，即便有族产，也是另外一个范畴里的私产。官家是不管民财的。至于“三年州知府，十万雪花银”，那是因权而贵的非法私产，靠政治纪律去解决，从来没有“政社合一”给予节制。人民公社照搬苏式集体经济，顺便也搬来“政社合一”。那倒是一个苏俄的传统，沙皇拥有全部土地，无偿交付村社使用，村社既管行政也管土地。所以追根寻源，底层农村的“政土合一”、“政社合一”都是从“老大哥”那里来的。

回到土地承包年限问题，究竟按什么法律来执行呢？可以是2002年的《中华人民共和国农地承包法》，也就是“在30年承包期内，不得调整承包地”；也可以遵循村民自治的《村民委员会组织法》，通过村民的民主讨论决定、由村委会办理的任何一种“土地承包经营方案”——包括承包年限，也包括调整不调整土地、按何种准则调地等。

因此，在观察上我们就可以看到数种模式的合法并存。有像贵州湄潭以及很多其他地方那样，坚持几十年不按变化的家庭人口调整承包地的，也有不断调整承包地的，其中不少是能不调就拖着不调，直

到实在扛不过去的时候才调一把。四川省大邑县兰田村多年没调地，但“确实权、颁铁证”一来，老乡们觉得也许是最后一次机会了，于是彻底按人口重新调整了一回。在地理上，我在都江堰鹤鸣村看过两个村民小组紧挨着，却一个执行定期调地法，一个执行不调地法，并行不悖，“都由村民民主决定”。

这等于说，集体土地制度尚保留一个政治解决的机制。究竟保留多大一部分，也是由政治状态决定的。如果村民希望真正稳定土地承包关系，村庄民主讨论的结论是像湄潭那样“在不断延长的承包期内不得调整土地”，那么土地权利的边界就趋于得到清楚界定，农户家庭增长的人口压力除了提升农业生产率，只好向非耕地、工业、商业、城镇那个方向打主意，工业化、城市化过程中来自农村的推力就变强。

但是村民的民主讨论也可以有另外一个结果，大家或多数农户希望更多保留集体不断调地的功能，于是在制度上促成土地承包经营的短期化，农民继续守着日益狭小的耕地，陷于“血战到底”的游戏逻辑而难以自拔。[注]在这种情况下，过量农村人口要靠工业和城市的拉力才离开土地，且外流劳力不论数目多么巨大，他们的根还在农村，还被牢牢粘连在小块农地上。

这样看，包产到户后我国农村基层的实际状况，在土地产权方面留下一条集体大锅饭的尾巴，在村庄管理方面则留下一条“政社合一”的尾巴。这两条互有纠缠的小尾巴，对农村发展、城乡关系以及工业化、城市化的路径选择有很大影响。人们对此见仁见智，更有理论论证上述尾巴的合理性或不可或缺性。

---

1. 见《城乡中国（上）》第189页的详解。

也谈“土地的社会保障功能”

屈指算来，农村改革30多年了。不知道将来的史家会选哪一个时点作为这段改革史的开始。就我所知，在实践层面改集体大锅饭的行为，早在1977年安徽的一些地方就秘密出现了。更早的责任制，甚至可以追溯到1956年的浙江温州永嘉县。至于普遍重建自留地——集体所有权、农户家庭永久的使用权——则是始于大饥荒后1962年的事件。从得到合法承认的时间算，中央文件说“可以”、“可以”、“也可以”，是1980年；把包产到户纳入“社会主义农业”，是1982年。怎么算，现在看都是30年以上，一代人的时间过去了。

不过正如上一篇评论所举证的，新的农村体制拖泥带水，还留有苏联式集体经济的长尾巴。一是按人口不断调地的逻辑尚未彻底终结，所以家庭联产承包制还没有做到真正长久不变。二是“政社分开”并没有贯彻到底，特别是到了村庄一级，“政社合一”依然挥之不去。这对中国农业和农村现代化、工业化、城市化的继续发展，对城乡政治、社会、观念的架构，当然有着基础性的影响。

制度层面的长尾巴，根源在观念。一些流行的概念、术语、推理和对现象背后的因果关系的理解和解说，常常支持着那些制度上的长尾巴。别无他因，盖制度变革是一系列的公共选择，凡想不通的——或讲不明道理的——深入改革师出无名，只好不了了之，或受某些见解的束缚，还没好好思索就根本不敢再想，当然也就不会有变革的行动。

个人之见，20世纪90年代后流行起来的“农地承担社会保障功能”之说，怕要仔细辨析一下才比较妥当。讲起来很唬人：中国农地与众不同，除经济功能外，还承担着社会保障功能，倘若继续改，轻

则工业化、城市化的波动无从消化（主要指农民工回乡无地可种），重则无地农民变成流民造反，天下大乱。念叨这套话语的名家不少，读者到网上一查便知，我这里就对言不对人了。

“土地具有社会保障功能”，开始是对人民公社制度的一种描述。公社体制“公”字打头，除了与“主义”挂钩，实际上打动农民的，就是任谁——包括劳力不强甚至丧失劳动能力的社员——都可以分得一份工分，再转成一份口粮、柴草等消费资料，好歹最低生活有个保障。此保障，依托的不是本人当期的劳动所得，而是其他社员的劳动成果在公社（或生产队）范围内的再分配。说“社会保障”也没错，因为这是一套社会性的制度安排，意在使劳力弱或根本无劳力的社员也得到一个最低限度的生存保障。

其实，任何社会保障都离不开经济基础——总得有人干活，才能保障不能干活者的生存和生活。经济基础强，保障水平就高；反之亦然。人民公社大锅饭开不下去，就是普遍来看，在该体制下能干的也不乐意多干，结果贡献于保障的劳力越来越少，吃保障的却越来越多。“食之者众，生之者寡”，年长日久大家一块儿穷，结果是吃不上饭的地方先改革，告别大锅饭、包产到户。

分户种地，新问题不少。其中一个是，村里的五保户、孤寡伤残户怎么办？他们倒也分得了一小块土地，可是家庭没劳力，或有劳力也太弱，种不上、收不下，就是包了地也满足不了最低生活需要。1981年农村发展研究组在安徽省滁县地区（今滁州市）调查包产到户后的新问题，其中比较尖锐的就是新形势下的农村扶贫。我当时了解到的，就是当事的农民和干部并不是像外来人想象的那样蠢——似乎非退回到公社大锅饭，才能实现社会保障。当地的办法聪明得多：一是把承包户上交的提留（包干制的前提是“交够集体的”），拿出一部分来扶贫扶困；二是缺劳困难户把自己不能好好种的地，交给多劳户种，然后分享部分所得。

从这里得到的启发是，农村的社会保障总要以更充分、更高效利用土地和劳力资源为前提。资源的利用效率提高了，再分配的基础厚实了，才谈得上实施社会保障。公平第一、打倒效率，最后只能是普遍贫穷。

到了湄潭，改革再进一步，问题又来了。增人不增地，那增人多的农户耕地相对就少，是不是不公平？增人少地到了一定程度，那些农户岂不是陷入绝对贫困，永远没有出头之日？再深入一层，对贫户和困难户，社会要不要管，要不要实施某种最低限度的社会保障？用当时当地人朴实的语言来说，“人非草木，都要吃饭”，现在搞增人不增地，一部分人家的地不够吃饭的，怎么搞得下去？

湄潭的解决方案没有回避这些问题。增人不增地，意在提升那个地方耕地的利用效率：减少碎片化、稳定耕作预期、增强对耕地投资的意愿。更要紧的，是把传统农区的人口压力引向开发非耕地资源，开拓农民的生存和发展空间。要明确，硬化农户家庭之间利用耕地资源的产权边界，并不意味着一定要减弱农户对村庄范围济贫的责任——当地提出的“有偿承包”，其实就是在农户增产基础上保证各家上交村庄的提留。提留不可以帮助贫户和困难户吗？

讲到底，是不是唯有低效利用土地资源——不断按人口平分越来越少的耕地——才能实现农村的社会保障？其实，在任何情况下，能保障人们生活的不是资源和资产（包括土地）本身，而是从资源和资产里产出的收入，即那些可以带来享受的经济物品。倘若土地没有产出，它拿什么承担社会保障功能？倘若土地产出很低，或越来越低，它能承担的社会保障水平也就很低，或越来越低。在逻辑上，土地的利用方式决定着它承担社会保障功能的水平和能力。

很有趣，声称按人口不断调地才符合中国国情的论调，其实不那么经得起历史的检验。那是苏俄的“村社”传统，从来就不是人多地少的中国传统。中国的农业制度安排，有家庭小锅饭，但搞不起村社

大锅饭。说中国小农经济没出路，是说人口压在狭小的土地上，即使搞家庭小锅饭最后也无济于事，根本出路是要把非耕地、非农业、工业、商业和城市的大门打开，而绝不是将中国的小农经济改造成苏俄村社式的集体经济。那是绝路一条，被人民公社的失败所证明。现在的问题，是要不要与苏式集体经济的尾巴彻底告别。

即使土地得到很充分的利用，仅仅在土地收益基础上的农村社会保障，对全国多数地方来说也不会很高。还要把非农收益纳入，农村社保水准才有更可靠的基础。举一个例子，2013年正月十五前后我到福建龙岩，当地介绍近年农业保险有很大发展，新开发的险种几乎囊括所有农业种植、养殖的品种和生产环节。办法是财政出一点种子钱，农民按赔付率分品种买保险，一旦摊上灾害，保险公司理赔。我自己是参加了医改辩论才明白，“社会保障”（social security）起源于“社会保险”（social insurance），基本机制是在大范围内发挥规模经济效应，来对付概率上可把握风险的事件。这是农民急需的，也是传统农业和村庄的社会保障模式不可能提供的。

湄潭真正触动人们神经的地方，也许是那里的改革探索把农民从狭小的耕地上引向耕地以外的广阔空间。由此，大规模的流动、重组、集聚不可避免，也因此搅动“安稳的”乡村结构。对一些论者而言，似乎这就是大厦将倾、天塌地陷，于是乎，把所有人口待在不断再分配耕地的游戏里，说成是农村唯一的社会保障，好像这样的保障没了，社会就完蛋了。问题是，真有这么一回事吗？就算真有，他们开出来的药方就能挽狂澜于既倒吗？

把离开土地的农民视为洪水猛兽，倒是中国上层建筑里的一个传统。君不见历代皇权，一概忙不迭地在那里固本抑末。这里的“本”，不消说是务农。“末”呢？就是经商、务工、搞服务。可惜这算不得好传统，因为实践检验的总结果，是这套经济思维与近现代的经济大势背道而驰，活活把中国带进越走越窄的死胡同。工业化、

城市化大潮终究不可阻挡，而唯有建设现代工业、现代城市才能有现代农业的道理，也才开始显示新的逻辑力量。

政产不分，遗祸无穷

在农民家庭之间，把土地的经营、收益、转让等权益的界限划清楚，真正长久不变，并不意味着土地的社会保障功能全盘作废。相反，唯有土地的经济利用效率得到提高，其承担的保障功能才有可靠基础，也才能选取更为多样、更为有效的形式。

这样看，把土地的社会保障功能说成只有一种模式——依农户家庭人口的变动不断重新分配土地——就值得重新推敲了。在常识上，之所以需要社会保障，当是因为个人和家庭在经济上保不了自己。出现这种情况的原因各式各样。从农村看，或家庭劳力过弱，特别是遇到贫病交加的情况，就是分同样的地也种不好；或人口偏多，家庭总产出尚可，但人均水平就低了；最普遍的，还是农民缺教育、缺训练、缺知识，传统农业的分工程度低、生产率低，就算人地资源都不少，收入总还是难以尽如人意。

农村扶贫要有针对性。我的观察是，把救急和救穷适当区分开来，效果较好。救急之道，家庭、亲戚、社区、政府都伸把手，反正恻隐之心，人皆有之，守望相助，能帮一把是一把。但救穷非一日之功，要讲对症下药。劳力太弱的户，再多分土地，他们也没能力好好种，根本谈不上土地保障；劳力多的户，要早向耕地以外的营生打主意，不要幻想黏在狭小地块上平分邻居那点耕地，真的就有什么出路。更根本的农民脱贫之道，是增加知识、学习技能、向较高收入的行当转移。以上三种情况，按人分地都属劣招，南辕北辙，会渐行渐远的。

在村庄的小范围内不断重新分地，还带出一个派生物，那就是在村庄治理中留下了一条“政社合一”的尾巴。本来人民公社搞不下去

了，中国有机会彻底告别从“老大哥”那里搬来的“政社合一”。可惜功亏一篑，在乡镇的政社分开之后，村庄一级要不要政社分开，认识模糊，行动犹豫，拖泥带水好多年，到今天还到处看得到“公权私权一锅烩”的现象。

本来，“村民自治”重基层民主。正规的提法，这是村民“自我管理、自我教育、自我服务的一项基本社会政治制度”，内容包括“民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”。很明白，这套以“直接民主”为特征的制度安排，让几十万个村庄和数亿农民学而时习之，对我们这么一个缺乏民主传统的东方大国，意义很长远。村庄民主有了基础，向乡镇发展，再向县和县以上层级发展，或不失为一条民主政治发展的现实路径。

问题是，以直接民主来管理村庄里的众人之事，涉钱的成分不可偏重。大家伙儿要办的村庄公事，“油水”不大，真正偏好服务的村民就容易胜出。一旦经济利益过重，权力租金偏高，诱惑太大，初级的民主演练就容易走歪。抗战时期八路军根据地由老乡投豆子选村干部的故事，今天听来还很动人。想来想去，那时的村庄公务比较简明，责任重，好处少，易为也。

人民公社时代运动连绵，根源在于经济集权太多，没给农民的私人权利留下多少空间。当村庄里的一切都成为公务时，大权在握的干部想干净都困难。花花名堂多了，哪里容得下什么民主？只好靠一波接一波自上而下的运动整肃社队干部。这至少说明，经济集权与民主发育难以相容。

包产到户，公社解体，农民家庭的土地经营权利终于有了一个合法空间。这从根本上减轻了村庄公共事务的含金量，也为基层民主演习创造了有利条件。政社分开后，农地作为最重要的谋生资料，以承包合约公开界定为各户的经营权利，村干部对村民再没有那么了不得的生杀予夺之权，基层民主才可能搞得起来。

可惜新体制尚不彻底。农户承包土地长久不变，但不少地方还是留下一条小尾巴：以各户人口变动定期不定期重新调整承包地。到了调地的关口，村庄事务的经济分量又上去了——调谁的不调谁的，怎么调，一动影响好多年。后来，如何给日益密集的人口分配宅基地，又成为村庄公务的重头戏。再后来，政府征地规模扩大，涉及土地所有权易主，非以集体为对手——村干部职位的含金量陡然增加到不可以道里计！大体上20世纪90年代以降，村庄层次的“政社合一”卷土重来，以货币衡量的村庄权力租金之巨，为过去任何一个时代所不可想象。准确一点说，新类别已经不是“政社合一”，而是行政权与土地产权搅和到一起，“政（权）产（权）不分”。

或问，村庄一级的政产不分，何害之有？个人的看法，首当其冲的是基层直接民主。逻辑上，公权的经济含量低，基层民主容易上路，公开监督包括村务公开、质询、评议之类，试行成本不高，不难付诸实践。假以时日，基层民主养成习惯，再增加公务、公权的含金量，也容易驾驭。反过来就不成：民主章法还没有成形，公权的油水太大，很可能好习惯还没养成，各类名堂野蛮生长。这是说，把小老虎关进笼子或有可为，让它在笼子里慢慢长大，也没有那么可怕。活生生一只大老虎在野外，要把它关进笼子就不是儿戏了。

在实践中，村庄民主的好案例有，但变味的也不少。远的不提，单看那些暴力征地、暴力拆迁的恶案，发生在基层，好像也都有个民主选举的村委会，为什么就不管用？我的猜测，“政产合一”可能是重要原因。

再深入一层，即使基层民主没有受到家族势力、帮派、权力腐败、官本位等的扭曲，以民主的标准程序来处理财产权利的问题，恐怕也不是妥当的制度安排。民主讲公共事务服从多数人意愿，涉及众人的重大事项要靠票决。但财产权利一般就不适合以投票处理——多数人票决剥夺少数人之财产，一轮一轮搞下去，最后将剥夺所有人的

财产。民主程序最难的地方，是决定哪些事务不是由民主投票决定的。这类权利要在《宪法》里先行定好，以后不可以再投票处理，倘若有谁人提议公决，则以“违宪”名义加以拒绝。可是在我们改革了30多年的村庄，受法律保护长期不变的家庭承包经营权，在很多地方依然同时受到“村庄民主”的节制——如果多数赞成定期不定期按人口调整承包地，那就调整之。这是加不到一起的制度：农地的所有权在名义上归生产队（现在有的叫“组”，有的叫“自然村”或“社”）所有，经营权则长期归农户，但同时可以在超农户、超自然村的行政村一级，经由村民自治决定村民的承包经营方案，决定宅基地的使用方案，决定被征地之相关事宜。

从今天的情况看，“政产合一”、“不断调地”这两条纠结在一起的小尾巴，最大的“效果”，还是对数目依然庞大的农村人口转向较高收益的行业、部门和空间位置，不断制造着体制性的摩擦。既然每个农户的土地权利中都欠有对社区内其他农民的永远没完没了的债务——未来变动的人口重新分地的要求权——当下农户要转让他们的土地权利，就既不可能充分，也不可能利落，更不可能完整。迄今为止，土地市场还是一个有待实现的梦想。

农村确权要到户

起于成都改革试验的“还权赋能”，究竟到达哪一个层次，才能为农业现代化、工业化和城市化的更大发展奠定可靠的制度基础？经验和逻辑说，农村土地确权要到户，长久不变，不再屈从农户之间因人口变化调整土地的短期压力，才能巩固使用权，发展转让权，适应更大规模重组农村要素的现实要求。

我们也回答了各种流行的疑虑。“会出现失地农民吗？”不会，因为农地已经一次性地分配给所有农户了，都在各家名下。新增人口分不到土地，但其所属的农户家庭总有地，可以家内再分配。“公平吗？”公平，因为超出家庭范围，还可以有其他方式来行必要的社会保障，不需要也不应该继续按人口增加无限细分土地。“对农民有什么好处？”长远的好处，就是一旦画下这道底线，农村的人口压力就从农地向非农地、非农业、工商业和城镇转移，与国民经济的结构变革更为相容，为农民创造更多的收入机会。

依然疑虑重重的朋友不妨看看湄潭。那里实施“增人不增地、减人不减地”25年了，什么可怕的预言也没成真，观察到的倒是农村生产力的真正解放。如果说，当年“画下永不调地的底线、转移耕地上的人口压力”，还仅仅是被逼无奈而产生出来的一种愿景，那么长达四分之一世纪的制度试验，验证了以下因果关联——只有边界清楚的土地使用权，才能有效推动土地流动、转让和资源重组。

这里最关键的制度之“扣”，在于根除耕地上无穷无尽的债务。不少读者可能觉得诧异：我国正规法律禁止耕地抵押，何来无穷无尽之债务呢？解释过了，此处所谓“债务”，就是每个农户拥有长久经营权的耕地，还负有“调出部分耕地给人口增加的邻居的未尽义

务”。未尽义务将来总要履行，等于是欠人家的债。这样看，“集体土地”是永远不可分的所有权，虽然实行了分户经营，但各户之间永远欠着未了的债务——邻居家下一代、再下一代、再下下一代的人口增加了，还有权调整你家经营的土地！

在未尽债务没了干净之前，转让不免困难重重。是啊，拿城里人的经验来衡量，某物业欠下未了的债务，转让当然有麻烦——下家接不接这笔债务呢？如何在预估的物业市值里减去这笔债务呢？等等。在制度技术上，物业都配有房产证和土地证，如果业主有未清偿之债，房产证和土地证都押在债主手里，原业主想转手都不能。就是说，按照市场的一般准则，要了清债务才可自由转让。

但农村的集体资产，皆负有永远了不干净的债务。在没有落实湄潭原则（集体承包给农户的土地，承包期间不得重新调整）的情况下，每户经营的土地都面临社区邻里农户家庭人口变化的调地压力。这样的债务如何了得干净呢？了不干净，又如何方便转让呢？就算下家愿意连同资产一起接下债务，他也得不到一个清楚的债务估值—究竟欠有多少未了债务？他甚至找不到合适的对象讨价还价—不少潜在的“债主”还没有降生呢！

湄潭的办法，在本质上免除了承包农户永远还不干净的土地债务。今天我还记得那场改革最早的设计者李菁—时任贵州省农工部副部长—从传统智慧里借来的用语：“人丁滋生，永不调地”。是的，他的最初考虑，是永远免除债务。后来妥协来妥协去，成为“50年承包期（贵州省自定的土地承包年限）内不得调地”，也就是一次免掉50年内的土地债务。到了北京，2002年立法认下“30年承包期内一般不调整承包关系”，可是又受《村民委员会组织法》节制，由行政村的村委会决定承包方案。这个免除土地债务的行动，被大大打了个折扣。

债务粘连，转让的摩擦必大。这是经济规律，有其因必有其果，躲不开的。为什么耕地转包发展缓慢？不是不需要农业规模经营，而是土地转包带来的隐形债务尚无法破解。为什么农村金融步履艰难？真是因为“小农缺少抵押物”吗？可是农民明明有地、有房，为什么就不能抵押？过时的观念—诸如失地失房农民导致农村失稳——是一个成因，还有一个隐蔽的力量，就是农地农房粘连着无尽的债务，交易费用实在高得让交易无从发生。农村高利贷盛行，是因为那个利率水平包含了对无尽债务的估值。

其实城里的房地产，讲起来也是在居民拥有使用权的国有土地上的物业。国有是公有，集体也是公有，为什么城乡之间的物业转让仍然有天壤之别？区别在于一个细节：城市国有土地转为居民使用权，法律上有一个规定，那就是使用权年期为70年。年期之内，邻家添丁加口，可不可以来分你家的房子呢？绝不可以的。乡下的土地集体公有制，缺的就是这个细节，喊了多少年“长期不变”（现在叫“长久不变”），但承包期内究竟能不能重新调整承包地，至今还是一国多制、各行其是。所以最近我在一个场合说，搞改革，少用大词，因为那些大词的含义模糊，怎么说都可以，反而容易把真正要解决的事情耽误了。

转让困难的资产，只留下“净身退出”一途。这也是当下的法规和习俗：农村集体经济成员一旦离开集体，要将承包土地退还给集体——抑或更硬性一点，集体有权收回这份资产。我的观察是，“净身出乡进城”的农民也有，不过总要另谋高就的收益很高、很稳定，他们才会选此“上策”，因为以那样的方式退出，要放弃一份身为农民的资产收益。对我国大多数农民来说，还没条件走这条路，还是脚踩多只船比较妥当。几千万农村留守家属，总有点什么是值得一“守”的吧。

根据2011年我国人口数据，流动人口（一年内离开户籍所在地个月以上的）2.3亿。全部流动人口中，八成以上是农村户籍人口。按90%算，总数两亿农村人口常年离开他们的户籍所在地。再看户籍统计，农村户籍人口总数在亿以上，减去这两亿流动出去的，农村至少还有7亿。是不是可以问一句，统共18亿亩耕地，真有经济需要，要让7亿人围着耕地转吗？如果工业、商业、服务业和城镇没机会倒也罢了，可是这些年“招工难”遍及大江南北，产业界“人工成本上升过急”的呼声四起，又是什么情况？依笔者之见，想要得到一个大体上加得起来的分析框架，怕要到农村改革留下的尾巴，特别是土地黏着农民不让利落流转的制度层面，去寻找更合理的解释。

本文的政策含义是，确权到户，长久不变——不得按人口变动调整土地——意在减免承包土地上无尽的债务，为更大规模的要素流动、转让、重组、再利用创造条件。这是包产到户改革的继续，也是比包产到户更为深刻的改革。拿不下此役，拖泥带水的土地制度必有拖泥带水的城镇化。

拖延改革，永无宁日

读到《21世纪经济报道》记者贺莉丹发自云南玉溪的报道《云南鲭鱼湾征地风波，奇怪的补偿标准引村庄风暴》（见21世纪网，2013年月10日），决定对我国农地制度延迟改革造成的困局再说上几句。

故事发生在云南省江川县路居镇的张营村。从地图上看，张营村地处抚仙湖的鲭鱼湾湖畔。作为我国最大的深水型淡水湖泊，抚仙湖海拔100多米，面积216平方公里，平均深度95.2米，最深处158.9米，湖水容量206.2亿立方米，总蓄水量相当于12个滇池，或4.5个太湖。抚仙湖形如一个倒置的葫芦，北部宽而深，南部窄而浅，中呈喉扼形。《徐霞客游记》中写道："滇山惟多土，故多壅流成海，而流多浑浊，惟抚仙湖最清。"

更有网友引嘉靖年间杨升庵赞抚仙湖之佳句："只少楼台相掩映，天然图画胜西湖。"看来这位清朝才子真有点预见力，经济搞起来之后，果然少不了沿湖修建楼台之举。据记者报道，几年前江川县政府就引进了一个计划投资00多亿的高端旅游项目。张营村在抚仙湖那个葫芦腰的腰眼附近，位置资产优越无比，理所当然成为项目第一期的所在地。

本来土地资产增值是一桩好事，可是没有好的游戏规则，好事也难得好报。这不，如此美轮美奂的建设项目居然闹到"在2011年和今年2月两次引发群体事件和暴力冲突"，"因种种冲突，近两年来，鲭鱼湾的仙湖锦绣工地一直处于停工状态"，连当地官员都感叹"现在每天回镇政府上班我都有点害怕"的地步。

鲭鱼湾征地风波的起因，不是常见的村民对征地及补偿标准有意见，而是当事人因征地补偿怎样在村民之间分配闹起了纠纷。问题也

不是常见的少数村庄权力人物，利用“代理人”的特殊地位侵犯多数村民的利益。那类问题，解决之道是公开信息，增加村民对村庄公共事务的参与和监督，制约村主任的权力。

问题是，即使把“村庄民主”搞得有点模样，也还会遇到力有未逮的情况。张营村的新闻就提供了这方面的一个实例。请看报道，把这个本来美轮美奂、将来有望更美轮美奂的地方搞得好几年谁也不得安生的，直接起因居然就是一个公之于众，村民有权讨论、有权表达意见的征地款的分配方案。

张营村闹将起来，起于2010年11月3日公布于玉溪市江川县路居镇政府官网的《“云南江川仙湖锦绣”项目征（租）地费分配指导意见》。据记者调查，引起村民意见分歧最大的，是该指导意见中的如下条款：“涉及本组被征（租）土地的承包群众，根据实际情况按1987年土地承包台账（工分）进行分配。”

这一句，非细读不能懂。第一，云南直至1987年才分田到户。此前，人民公社按工分来算社员的工作量和劳动报酬，那时，10岁以下村民记分，10岁以上的记10分。第二，所谓按工分制分配征地补偿的方案，就是把全部征地补偿款划为两部分：一部分是人头费，即按当地政策享有土地分配资质的人头数来分配，占总补偿款的30%；另一部分为土地费，以该村民小组的总工分数来分配，每户再按所持有工分数分配补偿款，占总补偿的70%。

准则有点抽象，加上例证也许容易明白。不过我要把记者写下的例证略为改一点，以下凡是引号内的都是报道里的原话，顺序有调整，而未加引号的则是我添加的“过门儿”：

若“被征地的一个村民小组”“共获1200万元的土地补偿款”，再假定该村民小组“有100亩水田、700位具备领取土地补偿款资质的村民，其中350人拥有1987年土地承包时分到的共5000个工分”，那么

就把这1200万元分为两部分："其一为人头费，为700位村民共享，不管有地无地，只要符合政策，均有人头费，这样每位村民领取的人头费占土地补偿总款项的30%，共计360万元"，即人均分配5143元；"其二为土地款，仅为有工分有土地的村民所有，这部分占土地补偿总款项的70%，共计840万元，除以村民小组工分总数，约合每个工分1680元，各户按持有工分数享有此部分所得"。

简单理解，这里有两套补偿准则：一是国家依照被征土地的数量，定下付给集体的征地补偿总数；二是集体得到的补偿款，如何在村民之间分配。例证里那1200万元的总补偿额，是国家依照被征土地定下的，也就是上引玉溪市规定，水田每亩补偿12万元，旱地（含果园）每亩6万元。但这1200万元到了集体内部，却不再按各家被征土地的数量、质量来分补偿，而是部分按人头，部分按1987年的工分数来分配。各家实际获得多少征地补偿款，由各家的人口数以及各家1987年持有的工分数决定。

就这么一条规定，激起了报道所说的"两次村庄风暴"。先是方案公布后，"带着种种疑虑和不满，村民们多次以上访形式向路居镇、江川县政府表达对按工分制分配土地补偿款的反对意见，但无果"；"此后，矛盾趋于激化。2011年，因上述按工分折算征地补偿受到抵制，在鲭鱼湾被征用土地附近的农田里，一批身着迷彩服的人曾与当地农民发生肢体冲突"。"到了今年2月，冲突再次爆发"，"最紧张时，在鲭鱼湾附近曾驻扎上千警力"。（一干部称"当时只出动了数百名警力"，并"亲眼看见有几位村民在镇政府殴打两名民警，把警察打得住了医院"。）

回到冲突的源头，即征地补偿的两步法。第一步按地补偿，要有纠纷也不难厘清症结所在，无非涉及被征土地的量、质、价，面积丈量可以复核，水田旱地不难区分，补偿标准是高是低，也总可以一议再议。但到集体内部的分配，搬出一个1987年人民公社的工分法，很

多人听都不容易听懂，实行起来连猫腻何在也搞不清楚，为什么要绕这么大的一道弯？

我们还是不要急于拍案大骂当地的官员蠢，因为事出有因，还是细读为上：“为什么采用工分制分配方案，而不是直接套用玉溪市按土地面积补偿的政策？”对此，当地镇政府的一位官员回应：“这主要是考虑到张营村的特殊情况，因为在1987年8月20日之后出生的张营村村民与此时段后嫁入征地村落的女性，都没有工分也没有田地，而这部人在张营村所占的比例很大——在张营村被征地的约2200名村民中占到了51.7%。”

不妨再听听他的担心：“这种情况下，如果搞一刀切，直接套用市里按亩计算补偿的标准分配补偿款，就会造成严重的不公平，一方面过半数村民拿不到一分钱，另一方面有些违规乱开荒、乱开垦，占了不少地的人却能拿到几百万的补偿。所以我们按工分来分配是经过反复权衡的，是顾全大局，最大化地保障公平。”

这正是改得半半拉拉的集体土地制度留下的一条长尾巴。讲过的，承包到户的土地仍为集体土地，而集体经济的性质就是地缘化的公有制，权利主体不但包括已经生下来的成员，而且包括没完没了、将来还可能增加的人口。正是此种经济属性，让集体成员有相应的权利诉求——你们前面的成员把土地承包了，我来了，也是成员哪，怎么可以没有地？

张营村的情况比较夸张，全村一半以上人口是1987年以后新添的，没有参加1987年的土地承包，如果按谁家承包的土地被征就补偿谁家，如何摆得平？读者当记得，我写过成都人借用一种当地麻将叫“血战到底”的，来描述集体土地制下产权流转与补偿的困境吧？这里是云南张营村的“血战到底”，谁也不能从此类游戏中轻易抽身。

对任何游戏规则，都赞成好办，都反对也好办，就怕一部分赞成，另外一部分绝不接受。看来要张营村采用1987年工分法来分配征地补偿的方案，就收到这令人绝望之效。1987年以来的变化，各家各户情况不同，增人多的户有一种利益核算，增人少的户有另外一种核算，张家之得补偿不了李家之失。各位不妨设想一下：要是镇政府宣布废除1987年的工分法，转回来按各家被征土地分配补偿，将会怎么样？我的猜测是，一部分村民满意了，换另一部分村民去上访。

报道提到了一位“三农”问题专家对此案的评价：“鉴于中国现存的农村‘分田单干制’遗留了很多历史问题，路居镇的做法是选择回到‘起点公平’模式，可以理解。”不过这位专家接着又表达了如下意思：“近30年前实行的工分制原则，反映不出劳动力和人口的变化，也并不能真正解决当地的冲突和矛盾。但玉溪按亩计算补偿的标准操作，又将使没有享受到18年分田政策的人再次被补偿政策排除在外，也不公平。”

不知道记者的转述是不是准确，我只是质疑这个意见是不是把解决问题的方向整反了？要是把土地产权完全置换为人人享有的“人权”，那张营村征地补偿的办法似乎就应该是把总补偿款除以总人口，然后数清楚各家的人口，按人发放便是。那样一来，土地的所有权、长久不变的承包权以及正在发育的转让权就统统失效，相应的行为逻辑也失效，因为一旦转向数人头分福利的方向，相应的行为逻辑就会登场。

这样还是没有公平，因为还有将来增加的人口。无论未来新生的，还是嫁到张营村的人口，因为没参与此次财富分配，一定会引起未来村民家庭之间财富的不均等。那就等着吧，为了未来的起点公平，人们只好在永无宁日的冲突中，等待着诞生永恒公平的土地制度。

为什么宅基地流转后来居上？

农地承包留下的那条集体制尾巴，一时半会儿蜕不干净。这是农地转让拖泥带水、发展不足的一个体制原因。但另外一类农村土地——宅基地的流转，近年以来却有后来居上之势。这是怎么发生的呢？

在《城乡中国（上）》的“‘还权赋能’，意义不凡”一文里，我向读者交代过自己开始接触农地转非农用途现象的经过。那是2007年春夏之际，我在成都看邛崃市羊安镇仁和社区时入的门。那里通过平整农地，把缓坡治平，重新安排地里的路、渠、沟、坎，增加实际可耕地面积，再把结余出来的土地指标卖给城市充当“占补平衡”，为建新农村筹得部分资金。在同一经济逻辑下，“农地整治”又扩展为“村庄整治”，农村宅基地由此列入可转让范畴。

对我来说，这是一个新现象。过去多年在杜老（杜润生）帐下从事农村调查，关注的焦点是农地，因为粮食、农产品以及农民的收入，皆出于农地，所以政策与制度变迁的重点也在农地。当然我到农村去调查，也是见过宅基地的。更不要说，自己下乡十年，住在完达山自建的窝棚里，严格说也占过一幅宅基地。不过没有问题引领，理解不到的也就感觉不到，大体对宅基地很熟视无睹就是了。

在邛崃受到可观察现象的刺激，脑子开始转，也开始关心其他地方有无同类事情。是年7月，《南方周末》发表的两篇出色的报道让我如获至宝。一篇是记者肖华的作品，题目就有不可抗拒的吸引力——《农宅入市，为谁开闸？》。也许是编辑加上的提要，则更为传神：“广东一脚踏入土地制度变革的最后一块禁区，这个省的农民有望能买卖、抵押他们建在宅基地上的房子。”

另外一篇是记者王小乔写下的北京故事。她的题目是《“小产权房”：生命中不能承受之便宜》——你看了就不可能放过不读的。该文的提要也过瘾：“被高房价催生的‘小产权房’同时迎来了发展高潮和清查风暴，被‘小产权房’改变了的村庄和追逐着‘小产权房’来到乡村的城里人该何去何从？”这似乎印证了我早就讲过的预言——这个时代出大记者的机会，比出大经济学家的机会大多了。

不约而同，一南一北的两大都市，在城乡接合部都发生了农宅流转，加上我自己在成都三圈城邛崃的观察，该不会事出偶然吧？没把握，于是决定从京郊着手探查。办法也现成，就是拜王小乔为师，请她到我们师生组成的研讨会上讲情况，提问题，理思路。大体有了一张“地图”后，就在京城四环到六环内外，一个一个跑带有农宅入市现象的村镇。我自己的记录是，前后跑了7个“小产权楼盘”（包括王小乔专题报道过的太玉园），还访问了刘守英写过的“建在集体土地上的城市”——郑各庄，并由前北京农工部领导老赵亲自当向导，几次三番到因“小产权”官司闻名京师的“画家村”宋庄问东问西。

这些实例有一个共同点，那就是涉及农民宅基地的转让。问题也来了：宅基地不就是农宅下面的那块土地吗？农民生活在农宅里，为转让宅基地，常常不惜拆了农宅易地再建——早期邛崃的村庄整治，干脆就被当地老乡叫成“拆院并院”——为什么要如此折腾？农宅拆旧建新，里外总要花上一笔投资，究竟谁来出钱？倘若拆了旧房又建不起新房，农民岂不是要流离失所，那又岂不是要在太平世界活活酿成民变?

要解答这一连串麻烦问题，怕只有从最初级的开始。刚刚讲过的，宅基地无非就是农宅下面的那块地。不过，这只是宅基地的自然属性。社会属性呢？免不了要问宅基地的权属，也就是它究竟属于谁所有。答案是中国农村的宅基地属于农村集体公有。再问：为什么宅基地也要归集体所有，以及它是怎样归属于集体所有的呢?

宅基地本来是生活资料，按标准的社会主义改造理论，必须实行公有制的应该限于生产资料。所以，20世纪50年代农村的集体化高潮，从高级社到人民公社，归集体公有的是耕地、耕畜、生产设施和大型农具，一般并不包括农民家居的房屋连同其下的宅基地。那还是农民的私有财产，正如家具、锅灶、衣物等生活资料一样。公社化之后的“大跃进”，也确有地方把老百姓家含铁的物件统统缴来搞土法炼钢的，不过那与公有化纲领没有直接关系。拆农房的极端行为也是有的，不过拆了也就拆了，并没有宣布宅基地归公。

等到发现“大跃进”损害了生产力，中央开始纠正“左”的错误，开始调整农村政策，重新规范人民公社的生产关系，于是才有了1962年的《人民公社60条》，全称是《农村人民公社工作条例（草案）》。该文件是党的文件，不是法律，不过人民公社化从来也没有一部法律，重新规范公社的管理，也不需要一部法律。

正是这份政策文件第一次明确规定：“生产队范围内的土地，都归生产队所有。生产队所有的土地，包括社员的自留地、自留山、宅基地等等，一律不准出租和买卖。”（第21条）所以严格地讲，宅基地归集体所有，是人民公社化三年之后才实行的。读者不要奇怪那不是一份“反‘左’”的文件吗？怎么反着反着，顺手把宅基地这土改以来一直明明白白归农民私有的财产，一句话就划归公有了呢？我的感受是，那个年代的左、右以及打引号之“左”，连同“反左”、“反右”或“反‘左’”，从来就是一笔糊涂账，根本就不是任何讲形式逻辑的人所驾驭得了的。

反正说不清左右，农村宅基地从此就“归生产队所有”，且“一律不准出租和买卖”了。从此，社员——其实农村所有居民天生都是社员——到了成家立业的当口，凡要宅基地盖房子的，一律有权找生产队解决，因为除了按“习惯法”可以继承上一代的农宅连同宅基地，谁也买不到、租不到宅基地，因此再没有制度通道能解决随人口

增加的宅基地需求。从此，获取宅基地就成为集体成员一项与生俱来的权利。

比照一下，以前宅基地问题是每个农家的私人事务，他们可以从私有的农地里决定拿出多大一块来盖房，由此增加的宅基地，当然要以减少农地的其他收益为条件。他们也可以买得、租得宅基地，那又要受到家庭收入、开支的实际约束。但宅基地公有化之后，这却成为集体“成员权”的一个内容，反正生产队有义务为每个成员解决对宅基地的不断增长的需求。虽然还受限制，不过那已经不是各家农户拥有的土地和收入，而是生产队拥有的土地总量，以及对内怎样分配宅基地的问题。

当生产队平等地为每个合乎一定条件的成员——如本队已成年、要成家、无第二处住宅的——都分配一定数量宅基地的时候，新制度的优越性是毋庸置疑的，至少贫困农户再也不至于因为穷而无立锥之地了。这也许是宅基地集体化建立得那么容易的原因。问题是，新制度的分配准则从此要受新逻辑的约束，特别要经受永无止境的“人丁滋生、土地减少”压力的考验。

分宅基地的游戏

把农村宅基地转为公有，又不准买卖和租赁，新的逻辑就要发生作用。想想看，什么是“成员权”？还不是集体成员一律平等——你是成员，有权成家就分得一幅宅基地，我也是集体成员，也有权成家就分得同样一幅宅基地？如此你一拍、我一拍地“玩”下去，究竟会有什么结果？

简单推理，结局就是宅基地占生产队土地的比例越来越高，总量也越来越大。凭常识想，宅基地占多了，可产粮食的农地就减少，集体的收入也因此减少。但是，一旦进入以上游戏，任何一个成员都不会轻易放弃——张三分得而李四不分，那李四岂不白白吃了亏？何况那是一种分实物的权利，不讲价钱。要是放弃分宅基地的成员权，又无处可获货币补偿，谁会放弃呢？

不但谁也不会放弃，而且凡是集体成员，分宅基地都争先恐后。不是成家才可分配宅基地吗？那么早成家就有了新动力——倘若谁家的年轻人比别家晚婚、晚分宅基地，那么一代一代加起来算，这家人从生产队分得的宅基地总量，怕要少很多就是了。因此之故，农村的晚婚政策很难落实，传统观念是一回事，集体成员谁成家就分宅基地的新规则，刺激人们早成家、早分宅基地。

宅基地占多大面积才算合理，也成为一个问题。不少朋友以为，农民家要储存粮食、养鸡养猪、置放农具，所以农宅面积要大一点才对。这当然是对的。不过还有一个容易被看漏的道理，那就是集体的分配游戏决定了某一个成员占多了，其他成员非同样多占不可。宅基地不标价，但使用价值还是有的，多占多得，更何况别人多占自己少占，有损自家在集体中的地位。

老实说，20世纪80年代初去安徽农村调查的时候，看到不少农舍家徒四壁、空空如也，我也曾暗自生疑：为什么农民不把房子盖得略小一点，哪怕多少搞得舒适一点呢？那其实是完全不懂集体行动的逻辑——谁也不能比别家少占，否则，在村子里丢不起那个人。这样看，家家占一块宅基地，别人占多你就绝不能占少，正是这盘游戏下的“最优策略”。

如果中国和苏联一样人少地多，这套集体游戏玩下去也无妨，顶多不过就是多费些土地。偏偏老天不长眼，亦步亦趋跟随“老大哥”模式的中国人口极多、土地极少，根本玩不起这套奢侈的游戏。家家多占土地盖农宅，一代一代搞下去，农民靠什么吃饭，又怎么给国家工业化交粮食？

于是，早在集体经济如日中天的时候，国家就对农村的宅基地分配，不断实施劝说和行政干预。早在1963年，也就是宅基地归集体所有的政策刚刚公布的那一年，中共中央就专门为“社员宅基地问题”下过通知，明令“社员不能借口修建房屋，随便扩大院墙，扩大宅基地，来侵占集体耕地，已经扩大侵占的必须退出”。若问农民集体内部的事务，为什么有劳中央干预，我的看法是，这套搬来的宅基地分配游戏，脱离了中国土地紧俏的实际，光靠集体自己是玩不下去的。

到了20世纪80年代，问题更大了。原先农民太穷，虽然盖房子的地基可凭成员权免费得到，但建筑费用总还要家家自己筹。这也是一道约束。包产到户后大片农村解决了温饱，农民建房需求高涨，连带要求占用大量宅基地。1981年以后，中共中央、国务院、全国人大不断下文件、颁法律，强化农村宅基地管理，不但重申“一户一宅”原则，且规定农民分配宅基地，要由政府部门——而不是集体自己——实施审批和监管。

产权——或通常所谓“所有权”——本来是约束人们竞争利用稀缺资源的一种制度安排。土地真有主，“主人们”自己就会平衡自己

的需求：多占地种粮食增加收入，还是多占宅基地住个大房子。究竟多占宅基地还是多留农地，在有效产权的约束下自会有经济的权衡。

集体制看似亦然，也是盖房多占地，就减少农产用地。但集体制多了一道麻烦：宅基地按成员权分配，种粮所得——在理论上——则按成员的劳动贡献分配。结果，社员就算愿意少占宅基地，也得不到来自更多土地用于种粮而增加的收入！这是说，虽然在整体上宅基地多了，农产收入也会减少，但成员之间的游戏却让大家对此毫不敏感。成员们敏感的是，其他成员分得多少宅基地，我也要分得同样多的宅基地。至于由此减少了农地总量以及连同减少了种粮总收入，那是谁也没办法的事，大家一起少了就好。

集体的产权制度，无从制止这套分配游戏奔向其逻辑的终点——随着村庄人口的不断增加，宅基地越占越多，直到所有土地都变成宅基地才算完。资源稀缺压力所在，凡产权不管用的地方，行政管制势必登场。于是我们看到，国家权力越来越深入农村基层，越管越多，也越管越细。“集体经济”早就名不副实，因为集体范围内的资源配置和权利分配，靠“集体”自己越来越摆不平，非国家自上而下干预不可。

问题是国家干预也难生效，因为政策不论好坏，最后要靠村干部实际执行。在“政社合一”的体制下，村干部首先是集体成员，他们也陷在“成员权游戏”里不能自拔。论资格分宅基地、需求不受经济代价的约束、分得的资源不再允许转手——这一套准则同样罩着村干部，支配着他们的行为。各地所见多有的，是不少村干部带头超标分宅基地。有样学样，自上而下的宅基地分配标准再严格，实际执行起来也多半从宽不从严。

这就是说，有三股力量推高了农村宅基地被占用的数量：实物分配不讲货币代价，成员之间不占白不占，以及一些村干部带头多占宅基地。三管齐下，宅基地需求的持续膨胀，就成为集体制下的一种常

态。反制的力量在村庄一级很弱，因为一旦越过了温饱线，加上其他投资机会还不多，农民投资的热情就高度集中于建房，连带产生对宅基地的无尽需求。

城里人到乡下，看到很多村连着村，农宅挨着农宅，以及本来就难以连成片的农田被分割得日益零碎，不免以为那是自然现象。其实不是，自然界从没要求做如此安排。甚至人多地少的历史传统，也并不注定非是这样的空间布局不可。这是一种人为现象，受制于人群游戏规则的深刻影响，只不过年复一年、日复一日，让人误以为那就是自然禀赋或祖宗家法留给当代中国人的礼物而已。

无数花费农民多年积蓄建成的农宅，要是得到正常利用，倒也罢了。大体上，这是城镇之门尚未对农民打开之前的情况。那时访问过不少村子，看到每家农居多少总住着人，那宅基地的面积就算偏大，总还能给农家带来效用。

唯工业化、城市化大潮一来，人口流动开闸，几亿农民工到外埠打工，很多村庄成为留守老人与孩子的“保留地”，也冒出不少农村的“空户”和“空村”。于是，隐藏在集体宅基地游戏里的“魔鬼”，就以十分夸张的模样跑了出来。人们仿佛突然发现，每个农户都占有的那一幅宅基地，虽然尚未给其主人带来现金收入，却是一份价值不菲的资产。

“房地分离”是奇迹

宅基地本来就是用来盖房子的。在宅基地上盖成农宅之后，房与地不可分，构成一处完整的物业。消费房的同时也消费着（宅基）地，反过来也一样。转手之际，出让房产的同时也必定出让地产，这两样资产是不可以拆分开来独立处理的。

可是，起于1962年的《人民公社60条》，却生生把农村的宅基地与农宅在制度上做了分离。先说宅基地，那是我们已经引用过的，该条例第21条宣布：“生产队范围内的土地，都归生产队所有。生产队所有的土地，包括社员的自留地、自留山、宅基地等等，一律不准出租和买卖。”按照经典立场，这是把宅基地等同于农地，一并当作生产资料来处理，非公有不可，且不得自由转让。

同一条例的第45条，也提到农宅。怎么说的呢？首先，“社员的房屋，永远归社员所有”——这就是说，农宅属于农民私有——并且，“社员有买卖或者租赁房屋的权利”。还特别指出，“社员出租或者买卖房屋，可以经过中间人评议公平合理的租金或者房价，由买卖或者租赁的双方订立契约”。再来，“任何单位、任何人，都不准强迫社员搬家。不经社员本人同意，不付给合理的租金或代价，任何机关、团体和单位，都不能占用社员的房屋”。

很明白，农宅是党和国家承认并给予保护的私产，也允许自由租赁和买卖。其实农村多少代的传统就是这样的，但在1962年党的政策文件里得到重申，却实在来之不易，因为自农村社会主义改造，特别是自“人民公社化”、“大跃进”的大潮以降，侵犯农宅的事情已有发生。我看到记录，一些地方刮“共产风”时，有把老百姓的房产也一并“共”了去的。《人民公社60条》对这些极“左”勾当加以纠

偏，重申农宅私有权是对症下药之举。从经典立场看，农宅属生活资料，私有也并不违背社会主义。

问题是，这条政策与前述第21条加不起来，是一个旷世未有的难题：农宅私有、可自由转让，但农宅底下的那块宅基地却属集体公有，且不准租赁和买卖。试问，农民租赁或买卖农宅的时候，其下的宅基地要不要也跟着租赁和买卖呢？跟着一起吧，那就违反了第21条规定的宅基地不得租赁和买卖的政策。不跟着呢？物理上做不到，因为任谁也没本事把农宅悬空之后再转让！

真是搞不懂的学问。后来读毛泽东1970年在庐山写下的《我的一点意见》，其中提点：“我跟陈伯达这位天才理论家之间，共事30多年，在一些重大问题上就从来没有配合过，更不去说很好的配合。”查《人民公社60条》系陈伯达主持起草，毛泽东修订、批准发布的。不知道这文件里互相打架的条文，是不是也是两位没有很好配合的结果。

到了老百姓的日常生活里，麻烦就大了。“房地分离”，两套准则，如何实际执行？倘若“地随房走”，那农宅之私也带来宅基地之私，农宅之可转让也传导为宅基地也可转让。反过来，“房随地走”就是另外一个故事了。要是宅基地死守“不准租赁或买卖”，那加盖于其上的农宅，“可租赁或买卖”就是一句空话，除非当事人把房子拔走了处理。

妙就妙在到底谁跟谁走，政策与法律皆不明确。从我知道的实例来看，“地随房走”还是不少的。我的祖母是浙江省遂昌县的一位小学校长，她的几个儿子都外出做事，祖母老了和我们一起生活在上海。1966年前后，留在老家的二伯父去世，二伯母把老宅卖掉去了新疆投亲。老宅为什么可以卖？“地随房走”啊。那底下当然还是集体所有的宅基地，只不过原先是“分”给祖母的，一旦宅子出手，宅基地也转给下家就是了。

前几年有一次到大理开会，下了飞机打车去会场，闲聊中听司机讲得有意思，决定先去他家看看。那是距大理市40分钟车程的一个村子，司机老家院子的门框上方，并排钉着3块门牌。请教之下，主人说是买下两户邻居的宅子合并而成。进去后看到，司机的父母带着一个岁的孙子，住在一个占地400平方米、建筑面积有700平方米的农家大院里。那一年，大理市内拍卖的土地，仅40年的使用权，每亩就是280万元人民币。

各地农宅转手的事情总之不少。当然拿到台面上来，人们买卖的只是农宅，而不包括其下的宅基地，转手所得也只是房价，而不含地价。这也没有什么难的，好比100元买一辆自行车，因为规定仅一只轱辘可卖，那就说买一只轱辘呗。多少钱呢？还是100元。

农宅出租的情况就更多了。特别是这些年在大都市的城乡接合部，大批农宅出租给外来农民工。还有那些火爆的开发区，打工者很多住在四周农村租来的农宅里。没有这一块“房产”的应市，好几亿外出流动人口到哪里落脚？毕竟住入城市商品房的，还很少很少。

但是在某种情况下——这些情况形形色色——农宅之下宅基地的“不准出租和买卖”，也可以坚硬到妨碍甚至制止农宅转手的地步。这时候，流行的准则就成了“房随地走”，由于宅基地不得租赁或买卖，所以加盖其上的农宅也不得出租或买卖。别的不提，这些年动不动就看到“‘小产权’不受国家法律保护”的警示，其源盖出自“宅基地不准出租或买卖”。此事我们还要细细讨论，暂且按下不表。

“房、地两制”还弥漫到了城镇。请在城里购房的读者清点一下手中的权利证书：“房产证”的全称是“房屋所有权证”，表明你对所标定的房屋拥有没有年限的所有权。“土地证”则是“国有土地使用权证”，表明你拥有房屋所占土地的有年限规定的使用权。“契税证”是购房完税的证明，表明你享有抽了税的政府应该提供的服务。在这些不同的权利之间，有年限的土地使用权与永久的房屋所有权构

成潜在的紧张，因为住宅土地最长只能使用70年，一旦到期，那“永久的房屋所有权”，恐怕就只能悬空地存在。

行文至此，忍不住问一句，经济政策、经济制度究竟是干吗的？还不是方便人民生活的？要是经济政策、经济制度内生矛盾、冲突和紧张，那经济规律会说，人民用于生产的时间和精力必定减少，因为大家不得不花费时间、精力以及各出奇招的聪明才智，来对付政策、制度里的那些个麻烦。

从积极的方面看，农村宅基地的使用权没有年限规定，一旦分给某个农户，就长久归其使用。与农地还有一个很大的不同，宅基地使用权一般不受村庄人口增加的影响，无须屈从“邻家增人就要求重分宅基地”的压力。在“地随房走”习俗的支配下，宅基地也可以随私有农宅的自由转让而转让。在这种情况下，宅基地同样被定价，也同样受价格机制的支配。正是这几点，驱使农村宅基地在市场化转让方面后来居上。

超强的土地需要

前面我们概述农村宅基地的产权特征。那本是盖农宅非用不可的土地，在1961年被宣布归集体所有，从此也纳入按成员权分配的集体逻辑。不过它与农地尚有些许不同：一旦分给农户，基本长久使用，不因社区人口变动而调整；加盖其上的农宅是私有物业，允许租赁和买卖；在“地随房走”的情况下，宅基地在事实上可转让。

舞台铺设妥当，但等大戏开演。不过，还需要一个实际力量的推动，宅基地才领跑于农地转让，成为特定产权制度下工业化、城市化加速的一台重头戏。此推动力，不是来自任何论者和批评者的个人好恶，而是城乡不同土地资源的相对价格，在工业化、城市化大潮中悄悄发生的大变化。

让我引两组数据吧。先看流动人口，其统计定义是在非户籍所在地生活了6个月以上的人口。2011年我国流动人口总数达2.3亿，其中78.8%在东部地区，80%在大中城市，44%在省会城市、计划单列城市和直辖市。从2000年到2010年，北京总人口增长了41%，上海增长了37.5%，天津增长了29.3%。同期全国城镇人口增长了多少呢？平均只有5.8%。

再看经济增量。从1990年到2000年，我国按1990年不变价计算的国内生产总值增加了3.9万亿，其中87.5%来自二、三产业。从2000年到2010年，按2000年不变价计算的新增国内生产总值21.5万亿，其中94%来自二、三产业。从1990年到2010年一起算，总共新增国内生产总值30.4万亿，其中91.6%来自二、三产业。

把以上人的活动和经济活动投射到土地上，会有什么结果？结果就是不同用途、处于不同位置的土地，相对价格发生急剧的变动。想

想看啊，很多原本生于某地的人口要流向外地的某个空间位置，对该位置的土地需求是挡也挡不住地要旺起来的。横竖你要来，他也要来，大家都要来，于是争房争地，一位难求，房租、房价、地价当然在竞争中被抬升。

产业活动一样，也是要占土地的。二、三产业的增量占国内生产总值增量的90%以上，是什么概念？就是国民经济越来越靠二、三产业推动，结果就把二、三产业用地的需求大幅度拉了上来。农业当然也要占很多土地，无奈农业在经济增量中的份额走低，所以就算占地面积不少，但对农地的需求却不升反降。相对需求的变化，出现了不同土地相对稀缺性的变化：二、三产业占用的建设用地稀缺程度上升，农地的稀缺性相对下降。

如果有一个大体完备的土地市场，那么以上需求变化、相对稀缺性的变化，会直截了当地反映到不同用途、不同位置土地的市价上。有一点很重要，相对价格的变动，既反映需求，又约束需求——由于大家都想要的土地价格上升，对土地需求的量就受到抑制。当然，还有一个效应，土地价格上升了，一般也刺激土地供应量的增加。

问题是在我们这样一个转型经济里，并没有一个现成的城乡统一的土地市场——它还有待在深化改革中慢慢发育哩！实际情况是，1987年在开放、外资进中国大潮的逼迫下，城市好歹还有一个“先国有化、再市场化”的制度空间，但凡土地明确为国有的，就可由城市政府拿出来公开拍卖或协议转让。在此范围内，土地的相对价格变化反映着需求的变化，同时也约束着对土地的需求。例如我们都见过，居民争购物业之处，房价拉着地价上涨。开发商再要多“拿地”，非付出高于昔日的代价不可。

但是属于农村集体的土地，却囿于“社员自用”和“不得自由转让”的法律和习俗，基本被隔绝在土地市场之外。于是，人口大规模

流动、国民经济结构变化带来的对集体土地需求的变化，就无法通过相对价格的灵敏变动得到表达。

经验说，倘若价格“不管用”，经济变化的压力就可能寻找其他途径来“管用”。我的观察是，农村集体土地，特别是可转为非农业用途的土地数量，就构成一个替代性的突破口。这是说，当价格不管用的时候，数量就管用——横竖价升刺激土地供应，而多从农村获得土地的量，等于也是对某些用途、某种位置的土地之升价，做出的合乎市场机理的反应。

这中间当然有扭曲。关键的一点是，以价格反映需求变化，对商品数量的需求本身尚受价格的制约，倘若货币购买力不足，那么需要再强烈，也大不到哪里去。可是一旦价格不管用，人们对土地数量的需要就摆脱了以上限制，再也不受自己的收入、购买能力或融资能力的约束。简单推断，价格管用的需求量一般小于价格不管用的需要量。

于是我们观察到，大规模人口流动、显著的国民经济结构变化，不但刺激起对居住、建设用地的强烈需求，而且还在中国条件下不断放大着此种需求，使之趋向于不受、少受土地相对价格约束的需要！这里，“需求”和“需要”，虽然仅一字之差，但约束条件天差地别，作为经济行为的后果就失之千里。

要不，我们该如何解释似乎突然爆发出来的、像热病一样流行的“土地饥渴症”呢？君不见，一时间无论天南地北，“拿地”都是经济竞争的最强动员令，也是条条块块、企业和个人间竞争战无不胜的法宝。所有的成功，背后鲜少没有那么一块地；所有大案要案，也鲜少会缺少那么一块地。是的，狄更斯的《双城记》中“最光明的时代”和“最黑暗的时代”，到了中国都是因为有了那块地。

远远看去，那似乎永无穷尽的对土地的需要，并没有违背经济大势。以有限所见，人们的基本行为倾向，还是要改土地的低收益利用为高收益利用。新闻报道里的不少土地违规行为差不多无一例外，都由转为较高收益的居住用地、建设用地而引，还没有一个是为了把土地利用收益由高转低而“犯了事”的。当年被枪毙的江西省原副省长胡长清，为南昌一块土地改变用途私用公权，从经济效果看，那块地的利用价值也是增加了的，否则，“贿”从何出？

但是细加观察，受“土地饥渴症”驱动占下的大片土地，虽然意图也是增值，但究竟能不能实现增值，却没有机制保障。那些个“摊大饼”摊成人口密度低、生活极不便利的“新城”，那些个大而无当的工业开发区，那些个电线杆比人多的“鬼城”，以及那些个与高房价、高地价并行不悖的闲置土地，在生活中不也存在吗？那些土地，要论收益，怕是不如让老乡种庄稼。

要阐释以上的合理与不合理，我的出发点是改了30年只改成一个半拉子土地市场，价格机制对土地配置不是完全不管用，但只部分管用。所以人口流动、经济结构变局等等，也只有部分反映到土地资源的相对需求、相对价格的变动上来，并以此配置着土地资源。还有部分呢？对不起了，那就由不受价格约束的需要主导了。那是一部超强的经济发动机，其强力程度会不会达到自我毁灭的程度，要由权力的强度及其所受的限制来决定了。

第七部分
治标分歧路

土地用途管制的起源

农村宅基地从自用走向可转让，还与一项制度变迁有关，那就是土地用途管制的出现。这里所谓“土地用途管制”，指的是在土地的农业用途与非农业的建设用途之间，被划下了一道法律鸿沟——普天之下，凡农业用地要转为建设用地的，一律要经过严格的行政审批。

数年前访问过一个农机专业户，户主姓沈，拥有十多台大型农机具，为周遭的农户服务。一般是承包农户来预约，然后老沈上门提供耕、耙、插秧、收割等服务，论亩计价，听起来是一门不错的营生。不过老沈讲到的问题却把我难住了：他的农机具多，没处停放，占自家一小块承包地，打上水泥地面，搭个棚子，权做停放农机具的场所。就这么档事，有关部门查来查去说“违规”。

老沈是农机大户，也算是地方模范人物，沾上“违规”行为总不大好吧？可是他怎么也不明白，政府提倡发展农机专业户，购置农机可领财政补贴，县委书记来看时也是满口称赞。但买来的农机，总不能停在田里检修吧？他又没有占公家或别家的地，不过是用自家承包地修一块农机停放场，怎么就违了规？

在场的镇土地所的干部解释道：承包地只要打上水泥地面——“路面硬化”是也——就成为“建设用地”，也就从“农用”转为“非农用”，凡是未经审批的，就违犯了土地用途管制的法规。倘若问，农机不算农用吗？回答是，只要地面硬化，地表的土壤结构被破坏，搭棚也罢，盖楼也罢，反正再不能农用了。

此后遇到同类现象，见怪不怪。某台湾农业公司包了几百亩地搞插花，要一块地方作整理插花之用，但涉及地面硬化，得不到批准，只好离地一尺搭个“空中平台”。有关部门来查，回应是土壤结构未

遭破坏，“在下面好好的呢”！还有一年，猪价急升，影响宏观稳定，政策扶持养母猪，种种补贴之外，还加拨盖猪圈的用地指标——猪圈要打水泥地，也纳入“硬化就成建设用地”的管制范畴。

搞懂了。接着要问的是，该项制度从何而来？偌大一个中国，又处于急速的工业化、城市化浪潮之中，每一小块土地的硬化都要行政审批才合法，这一套管制究竟是怎么搞起来的？

查法律文本，第一次提出“土地用途管制”是在1998年。那是全国人大对1986年立下的《土地管理法》的第二次修订（第一次修订是1988年，主要是准许国有土地使用权可转让），其中第四条是全新的，标题赫然就是“国家实行土地用途管制制度”。内容简单，就是“国家编制土地利用总体规划，规定土地用途，将土地分为农用地、建设用地和未利用地。严格限制农用地转为建设用地，控制建设用地总量，对耕地实行特殊保护”，并规定“使用土地的单位和个人必须严格按照土地利用总体规划确定的用途使用土地”。

从财产权利的角度看，这可不是一个小变化，因为所谓“用途管制”，其实就是把土地产权的一部分，从产权人那里拿走，转到了政府部门手里。在用途管制下，土地不论属于国有、属于集体，还是集体长久承包给农户经营，一旦涉及用途变化，产权人就再也无权自行决定，一律法定归政府处理。试问土地的产权人要“产权”何用？还不是要用法律来保障自己使用、收益和转让土地的权利？现在加一道管制，产权人还算产权人，还有使用、收益、转让土地的诸项权益，但只要涉及土地用途的变化，这些权利就被大打折扣，倘若没得到政府的批准，就算土地是你的，你也不可自由利用。

具体的管制手段，当时只写入由国家来编制“土地利用规划”，而利用土地的单位和个人则“必须严格按照土地利用总体规划确定的用途使用土地”。后来颁布的《管理细则》规定，除了通常管15年的“土地利用规划”，还要“严格执行土地利用年度计划”，其中包括

以下指标：（1）农用地转用计划指标；（2）耕地保有量计划指标；（3）土地开发整理计划指标。

这就齐了：又是总体规划，又是年度计划，又是数种批文指标。我国土地资源的利用体制，从此搞得比计划经济还计划经济——过去国家管国企，“打酱油的钱不能买醋”，但底下的变通还可以有不少；现在号称“社会主义市场经济”，但涉及土地资源的利用，每幅土地由农用转非农用，全部要交付法定管制，谁越雷池一步就是违法违规！

怎么搞起来的呢？首先是“形势严峻”使然。记忆所及，大体从2005年起，“中国耕地10年减亿亩”的新闻就不断抓住全国读者的眼球。以下是信手拈来的几则：“国土资源部调查显示，近10年全国耕地减少1亿亩”（中国网，2005年6月20日）；“国土资源部报告：中国10年耕地减少了1.25亿亩”（http：//internal.dbw.cn，2006年3月16日）；“中国耕地10年减少1亿亩”（京报网，www.bjd.com.cn，2009年12月2日）；“中国耕地11年减少1.25亿亩，超河南全部耕地面积”（《第一财经》，2008年10月29日）。

10年减耕地上亿亩，问题当然严重。按当时的统计，1997年全国总共只有19.49亿亩耕地。倘若每10年减1亿~1.2亿亩耕地，那要不了多少年，作为拥有十来亿人口的泱泱大国，中国就没多少耕地了。那还了得？！

直观地看，这些年的中国活活就是一个超级大工地，到处不是在拆，就是在建。原先城市周遭的农田，一大片一大片地改为非农用，盖起了厂房、楼宇和各种设施。谁都可以告诉你，当年孩童记忆里的田园风光，多么快速地消失在水泥钢筋围成的城市之中。这就是说，耕地因工业化、城市化而锐减的事实，很容易从人们的经验中得到印证。

这里带来的一个代价，是某些重要的细节被忽略。我注意到两点：其一，10年间所减的上亿亩耕地，大部分与工业化、城市化无关，而是农业生产结构调整，特别是实行政府“退耕还林”政策的结果；其二，农村自占耕地的现象也严重。关于前一项，有数据表明，1986~1995年间农业用地结构变动导致的耕地减少，总数在7000万亩以上。关于第二项，同期仅农村宅基地超标占耕地就达5100万亩。至于城乡非农建设占用的耕地，共2960万亩，不足同期耕地减少总量的20%。

但是舆论还是把耕地大量减少，一股脑儿算到了工业化、城市化的账上。机制似乎也简单明了，既然建设用地的收益比农地高很多，那一旦容忍市场机制自由发挥作用，农地还不都要转成建设用地？在此背景下，1997年中共中央、国务院发文要求“对农地和非农地实行严格的用途管制”。次年全国人大修订《土地管理法》，“土地用途管制”正式出台，成为国家体制。下药很猛，至于是不是对症，有待日后检验。

土地用途管制的后果

自1998年把“土地用途管制”写入法律，十几年时间过去了。实行这套新体制的效果究竟如何，怕还得不出一个各方评价相近的结论。不过，要说这套管制对实际经济生活没有任何影响，也不客观。后果已经显示出来了，讲几点个人的观察吧。

纯从经济的角度看，土地无非是一种生产要素，与人力、资本、技术等一起投入生产过程产出产品，以满足人的需要。打粮食用耕地，“食有鱼”占水面，“居有屋”要宅基地，哪样也要占点地。看过山西的悬空寺，其实那也是要占一方山体的，更不消说于今到处可见的工业项目和城市了。没错，飞机可以腾空飞行，但起落的机场终究还是要占地。

土地有多样用途，讲到底是因为人的需求多样。从来如此，只不过收入水准越高，需要越多样，于是土地的用途也越来越多样。新问题是多种用途彼此矛盾。横竖打上水泥修了跑道，再也种不成小麦就是了。“鱼与熊掌不可兼得”，其实是人类早就普遍面对的经济资源配置的困局，土地并不例外。

既然土地有多种用途，互相争用就不可避免。我们讲过村庄里的故事，当温饱大体满足，“盖房子、娶媳妇”的需求抬头，多占宅基地的倾向就出现了。再后来，“农村工业化”席卷之处，办厂占用大片农业用地，就成为传统农村的一道风景线。土地当然不可能无限供给，于是多种用途中的哪样也觉得不足够，总要有个法子来了断用途相争的问题。

法定的土地用途管制，是靠全国立法来解决土地多用途之间的争用难题。这个法子，特点是在全国范围衡量土地用途，比由各个地

方、各个村庄甚至各个家庭各行其是的微观评价与微观权衡，多了全局和长远的考虑。不过与此共存的，是全国性的用途管制，终究要支付全国性的信息与执行成本，倘若付不出或付不足，管制不是有失僵硬，就是空子过多、名不副实。

实际上是两个方面的情况都有。首先是土地利用成为一件麻烦无比的事情。试想全国层层编土地利用规划，谈何容易？加之我们是一个对行政权力外部制衡不足，内部扯皮却无处不在的国度，土地规划之上还有城市规划和诸种其他规划，部门和部门叠床架屋，这笔代价着实不菲。就算搞出了一个法律上说管15年的土地利用规划，可进入操作层面，又不断要调整和修改。不改还真不行。一是首长换了，新领导来了有新决策，非改不可。二是高速经济增长日新月异，不改跟不上趟。京城里讲起“用途管制”振振有词，但拿得出来的，都是发达国家的管制经验——那些地方的城市化率差不多都在70%以上，哪里会明白城市化率才30%的中国（1998年）如何搞管制？

执行的问题更大。中国毕竟幅员辽阔，加之黄仁宇所言“实行数目字上的管理”的基础薄弱，不要说搞清楚每幅土地的实际用途及其变动，就连“全国耕地总面积”这么一个指标，到今天也没有一个可以公告于天下的准确数！三年前听说耗资不少的第二次全国土地调查的结果要公布，翘首以待，可等来等去，还是付之阙如。

如此土地用途管制，权力高度集中了，但如何行权却有极大的裁量自由、变通自由以及无从让被管制者和公众知情的自由。结果“土地腐败”在公权力腐败里占了大头。这些年印象所及，称得上大案要案的，好像少有离得了一块土地的。承载中华文明数千年的黄土地，究竟卡在了哪里，才遭此诅咒！

麻烦无比又害不少官员栽进贪腐的泥潭，新的用途管制是不是也收到了更好保护耕地之效呢？对此，人们可能会说，10年减少1亿~1.25亿亩耕地的势头，至少得到了有效遏制吧？

我的看法还是有保留。依据之一，就是当年流行的所谓“10年减耕地1亿亩”，这颗“重磅炸弹”本身就有待分解——因为其中约7000万亩事出“退耕还林”政策，与工业化、城市化无关。到2003年国务院调整了政策，不再大手退耕还林，这部分耕地减少的因素就消失了。要考评土地用途管制之效，应该把这个因素抽掉才比较客观。

话说1998年长江遭遇特大洪水，引发国人对生态安全的高度关注。时任国务院总理朱镕基不失时机地提出退耕还林政策，大体划定在长江、黄河的水源地及我国西部地区，为鼓励坡耕地、水源地退耕还林，实行国家给予粮食和现金补贴的政策。当时定下的标准，黄河和海河流域每亩退耕地每年补粮200斤，长江和淮河流域每年补300斤，外加每亩每年补50元；补助的年限，还草补两年，经济林补5年，生态林补8年；补助的方法，是“谁退、谁种、谁护，就补谁”。

这项德政大受欢迎。原来多少年，我们的农民“被拿”的情况多，少有领国家补助的机会。现在退耕还林就可以每亩每年领粮领钱，何乐而不为？但从土地账本上看，退耕还林直接导致耕地面积的减少，林地、草地面积的增加。本来耕地、草地、林地都在“农地”大范畴之内，与后来成为市场热点和舆论焦点的“建设用地”没有什么关系，但一起算，“10年减耕地1亿亩”，立马画猫成虎。

至于7000万亩之数究竟实还是不实，个人之见，国家补什么，那个补贴出来的数就不容易实。你每年每亩补几百斤粮食加几十元钱，那人家多报一亩退耕还林，就多领一份钱粮补助。在此条件下，多报的动机不难理解。

当然政策也说了，要以实际核查的面积为准。可偌大一个中国，总理定的政策，莫非也要总理去核查不成？还不是靠下面的地方官。对下面而言，新政策贯彻快才有政绩，所以也乐得多报。如此上下同欲，数目字容易上去。这也不是今天才有的新鲜事，我看过梁方仲老先生整理过的历代人口、耕地数，上下差得太多，后来有一个解释我

以为说得通——朝廷抽人头税，人口数锐减；转过来抽土地税，田亩数就下去了。为什么老要搞税制改革？你抽什么，时间一长那个数目就没法管理了。

后来终结退耕还林，国家粮库不堪支持大概是基本因素。人们没料到的是，“10年减少耕地1亿亩”从此成为舆论共识，土地用途管制正式出台，虽然其重点并不在农地名下耕、草、林用地的结构变化，而转向了对“农地”转为“建设用地”的限制。

撇开退耕还林，仅就建设用地论短长，人们并不能肯定，土地用途管制是不是真的减缓了工业化、城市化占地的步伐。不说别的，单单2009~2010年政府为大手救市而刺激经济，就拿出多少土地配套，才使那天量投资项目落了地？“管制”者，“官治”也，它扛不住潮流，但可以改变潮流的权力连同收益。

制度成本，兹事体大

理解真实世界发生的现象，一些重要概念不可或缺。比如科斯于13年提出“交易费用”的概念之后，人们解释市场行为与组织的能力，才得到一次重大提升。中国学者张培刚在10年独立提出的“纯商业成本”，是理解抗战时期沿海城市粮食供应变化的画龙点睛之笔。后来张五常为经济学大词典撰写“交易费用”词条时，认为不如把“交易费用”改为“制度成本”，更为一般化也更为妥帖。

什么是制度成本？粗浅讲一句，就是制度之形成、运行与变更，本身皆有耗费。此概念简单，但用起来并不容易，也许因为“制度”本身就是抽象之词，看不见、摸不着，观察起来有难处。加上制度之形成、运行和变革通常历时久远，都是所谓的“慢变量”，于是在经验上就难以被列入可观察行为的约束条件。

算我辈之幸，赶上中国改革开放。前后左右都是制度和制度变迁现象，想要闭上眼睛也难。想想也是，经济学的著作汗牛充栋，各色概念所在多有，为什么偏偏“交易费用”、“制度成本”才在自己的脑子里挥之不去？碰上了，在比较中对思考和分析帮得上忙，选来选去就选它吧。

不妨以土地用途管制为例。一般讨论的切入点，是问：这套18年才引入中国的新体制，有必要搞吗？应该不应该？好不好？围绕这几个常见的问号，人们表达意见分歧，阐释各自不同的观点。这些问题当然都值得辩论。不过要是受过“制度成本”的影响，我们或许会认为，仅围着这些问题探讨还不够。我们还要问：土地用途管制——不论你认为它好还是不好——运行的代价几何？其运行成本又怎样约束着当事人的选择和行为？

讲过了，土地用途管制的引入，背景是中国经济高速增长，卷起工业化、城镇化大潮，需求结构大变，带动不同用途土地的相对价格也大变。最简单的事实，是同样一幅土地，用于农业带来的收益，越来越敌不过用于工业和商业带来的收益。于是人们担心，倘若由着市场机制自发地配置土地，那农用地将越来越少，工业、商业、城市占地越来越多。如此下去，中国的粮食安全如何保障——“谁来养活中国”？也不是空穴来风，因为证据确凿：10年间中国减少耕地1亿亩！

对策就是管制。这套用途管制，简单概括，就是凡现有的农业用地，或经过规划用于农业的土地，再也不得自由转为非农业用地。要实现农地转用，第一要修规划，第二须有指标，第三要统统经过行政审批。从明文规定的法律条文看，1998年以降，我国土地资源就从市场范畴里被拿了出来，划入高度行政管制的领域。

当然不好说是无的放矢。必要吗？有必要之理由——虽然我们也发现，说全国耕地锐减的数据未经较为仔细的辨析。至于用途管制好不好、该不该，我的回应是总有“好”的一面，因为新制度总带来一些新收益，也因此总提供了一部分“应该推行”的理由。只是我们还要问，新制度引入后，执行成本又如何了？

这里问到了一个关键。像任何体制一样，必要也罢，应该也罢，好与不好也罢，一概不可能免费运行。但由于这个概念远远没有普及，人们还不习惯于把制度实际耗费的代价，也一并纳入对该体制的思考与评价。提及制度成本，就是要增加一个思维的维度：好的东西，要是耗费的运行成本过大，甚至大过其带来的收益，那就再好也要收场，或者改戏——至少改到这套体制的净收益是正的为止。

土地用途管制一旦引入，相应的成本就随之发生。前文讲到该制度的三大要点，每点都有耗费。比如土地规划，那不是说说就有的。仅把现有土地丈量清楚，在我们这个有着悠久文明历史的大国就非常不容易。读者不信可以问一问，今天中国大陆一共多少耕地？怕是谁

也说不出个准数来——也是交代过的，第二次全国土地资源调查的结果，迄今为止尚未发布。耕地数搞不准，土地规划云云，岂不是空中楼阁？落到地上来，总要一笔费用吧？

建设用地要以指标为凭，是第二笔费用。说来也容易，用地指标一律由主管部门分配，不就行了吗？可主管部门根据什么来分派指标？凭各地的国土面积？凭人口？凭经济总量——取哪一个指标度量？凭工业化、城市化的进度——又取什么指标度量？还是凭各地方的行政级别？分配总要有讲究，究竟凭什么？到主管部门去查问吗？读者不妨一试。我自己是试过的，问不出来。有很好的朋友也不行，因为他也不完全知道！

这是废除市场的代价。本来市价是个最简明的办法——有限的资源大家都想要，报个价，出价高者先得就摆平了。可非说土地特殊，特殊到“市场失灵”，价格机制只好靠边站。那怎么办呢？选别的标准定优先顺序吧。谁的需要更重要？那可是要花多少人力、物力、智力来编理由的——甲地吸引外资多，急等土地落地；乙地搞国家重点工程；丙地是老区、边区、少数民族地区，不能不优先；丁地领导不但是省市委书记，还是政治局委员，不看僧面看佛面。还有拿不到台面上来的，人情啊、世故啊、关系啊、好处啊，虚虚实实，搞来搞去，没有哪个可以说得清楚，中国的土地指标究竟按什么准则分配。

审批的名堂就更大了。要感谢刘铁男案，让公众终于透过一个实例，看明白审批制带给审批者如此巨大的利益——对中国经济及其运行来说，那可就是巨大的成本。刘铁男不过是个管能源项目审批的官员，还管不了土地。能源项目当然也要落地，要占建设用地指标，那就还要到土地爷那里去磕头。也不是每个管土地的官员都贪腐，问题是即便要摸清楚谁不贪谁贪，谁偏好怎样贪，也是极为麻烦的。所有这些都有耗费，这些耗费都没有生产性，算不上生产成本，只能是制度成本。

最大的代价，是土地用途管制与各类土地相对价格的变化趋势脱了节，从而带来土地利用方面的巨大浪费。本来是资源的流动——劳力的流动、经济机会的流动、企业家与投资家的流动等——才带来工业化、城市化之大潮涌起，因此土地资源的配置，特别是建设用地的配置，要受变化的相对价格的指引，把好钢用到刀刃上去，从而产生更大的效益。但是把土地从市场拿到管制的官场，配置准则就不能不扭曲。否则我们如何解释，当一些地方土地的市价大幅上升的时候，另一些地方却闲置着大量土地，其效益甚至比当地农地的收益还要低？！

建设用地的可得成本，直接影响工业化、城市化进程。从这点出发，举一反三，我可不认为2013年以来的经济下行，仅仅是全球需求收缩引致的。国内日益升高的制度成本，对此也做出了重要“贡献”。稳增长要顾及这一点，就要找出重新降低制度成本的办法。具体到土地用途管制，它还可能收敛其越来越高的运行成本吗？

逼出来的“增减挂钩”

不论意图如何，实施土地用途管制的结果，是强有力地刺激了对建设用地的需求。讲过了，背景是经济自由增加，工业化、城市化提速，于是用来搞建设的土地，市场的相对价格急升。在此背景下，用行政权力对农地转用加上环环相扣的审批，好比筑坝挡水，蓄起了巨大的势能。

“水势”将向哪个方向寻求突破？2004年，一项新的土地政策经国务院转发出台，为各地争要那似乎永远也不够用的建设用地指标，开出一道新口子。这项新政策内容也简单，无非就是一句话：“鼓励农村建设用地整理，城镇建设用地增加要与农村建设用地减少相挂钩。”

文字上没有任何费解的地方。“建设用地”者，指可以加盖建筑或设施、地面完成了硬化（铺设了水泥之类）的土地也。城镇有大量这类用地，农村也有，诸如农家宅基地、场院、公共设施占地，以及砖瓦厂和各类乡镇企业用地，总之是硬化了路面、加盖了建筑、不能农用的土地。新政策的关节在“挂钩”——倘若一个地方减少了农村建设用地，就可以相应增加城镇建设用地。

问题是，都是建设用地，城乡之间一增一减挂钩互换，岂不是很像萝卜换萝卜、白菜换白菜，有什么好换的呢？这就问到了要害。在物理属性上，城乡建设用地定义一致，是同样的经济资源。但从经济属性看，农村的建设用地截然不同于城镇建设用地。这两者的差别，不在土壤成分或其他物理化学属性，而在于它们的空间位置不同。一般而言，城镇的人口经济集聚程度高，争用土地的竞争更为激烈，所以地价贵。农村呢？地广人稀，经济密度低，土地的价值也低。近年

大量农民工进城，农村用地竞争的强度进一步趋缓，乡下建设用地的价值趋降。

但这也不是挂钩成立的理由。试想城乡土地各处一隅，即便相对价值也有天大的差别，地理位置互不搭界。土地又是所谓“不动产”，在空间上不能移动。像农产品那样的“动产”，老乡背一口袋粮食或水果进城叫卖，我们或不难理解。但怎么可以想象，让老乡背上一幅土地——尽管乡下的土地极其便宜——进城出让，居然还真有城里人与之成交了呢？

“奇迹”是管制逼出来的。这些年我们耳闻目睹，全球产业转移浪潮迭起，中国招商引资如火如荼，再加上城镇扩张，房地产市价不断“井喷”——所有这些热闹事，有哪样离得开建设用地？可是政府画下的耕地红线，又岂容突破？！国家的土地管制从口号升为政策，再升为法律，更升为国策。越要地越要不到地，还不把方方面面的局中人憋得难受无比？重压之下，各出奇招，数来数去也不过两个字而已：拿地！

国土主管部门夹在中间，多头受压。地方、企业和市场埋怨供地不足，领导则认定远远达不到“实施最严格土地管理”之水准。憋来憋去，旁门左道的不论——感兴趣的读者可从近来大戏开锣般的反腐案中一窥究竟——也逼出若干制度化的解决办法。其中的佼佼者，当数“城乡建设用地增减挂钩”。

话说有国土官员到地方巡查，上下照例博弈斗法。地方（块块）当然抱怨供地太少，影响经济发展，要求网开一面，对本地的土地需求高抬贵手。部属官员则凭借专业的信息优势（条条），反问现存的建设用地用得怎么样了。含义是，倘若存量没用好，再批增量，不合理吧？一来二去，大家居然在一些实例中找到妥协点，如果地方加紧扩大农村土地整理，特别是建设用地的整理，把其中一部分没有好好

利用的农村建设用地复垦为耕地，那上峰考虑增加本地城镇建设用地的指标，是不是可以两全其美？

这就是类似笔者于2007年在成都邛崃市仁和社区看到的故事。在本书上部我向读者交代过，本来那是一个农地整理项目，就是将农地里的田埂、路、沟、渠重新整理一番，增加了的耕地面积可充作城镇建设用地的“占补平衡”。不巧搞来搞去搞大了，报上去的可增耕地面积大，但实际整理出来的小。于是开启“村庄整理”，把多年占而不用的村庄建设用地整出来一部分，也复垦为耕地，以冲抵平衡指标。

不过在那篇文章里，我还没来得及交代后话。村庄的整理成本很高，因为不只是平平田坎、沟渠之类，还要拆除老建筑，以及一些已硬化了的路面，比农地整理费劲多了。同时，国土专家和村里人也发现，通过整理村庄腾出来的土地原本就是“建设用地”，如有一项政策可把这部分在农村减少了的建设用地用于稀缺程度颇高、各地饥渴非常的城镇建设用途，岂不是雪中送炭，更受欢迎？

我相信，增减挂钩政策就是在这些实例的启发下诞生的。当然，用政策语言来表述，一定是“条条”官员和专家的功劳。但经验基础或启发了政策构想的实例，却来自“块块”底部的实践，不一定是目标明确的改革设计，也可能是误打误撞，被某些局限逼入死角的绝地反弹，甚至可能是歪打正着。我的理解是，改革像很多事情一样，结果永远优于意图。

反正2004年在各种力量的凑合下，“城镇建设用地增加要与农村建设用地减少相挂钩”的政策出台了。读者或可以反过来问，为什么不是城镇建设用地的减少与农村建设用地的增加挂钩？那是挂不上的，因为城镇地价高，农村地价低。从经济逻辑看，只要两价之差大到罩得住为增减挂钩所支付的全部成本，这件事就干得成。这样看，政策总要顺经济规律，才或可有为。

当然，增减挂钩仅是一个政策方向。国家允许挂钩是一回事，具体如何挂，谁来充当挂钩之主体，以及究竟怎样挂，还有待完善。好在中国很大，一切经由试点和试验，先在经验上做得通，再在政策、法律上写得通，最后在道理上说得通，也算一套成熟的打法。

我了解到的情况是，该文件发出两年，到2006年月，国土部确认了山东、天津、江苏、湖北、四川五省市为城乡建设用地增减挂钩的第一批试点。再过两年，2008年6月，《城乡建设用地增减挂钩管理办法》颁布。此后，挂钩试点进一步扩大，全国共有24个省级地方试行此策。

更多地方的试验，也丰富了增减挂钩的内容。现在读者可以从网上查到，大体是以下经典表述：“城镇建设用地增加和农村建设用地减少相挂钩（简称挂钩）是指依据土地利用总体规划，将若干拟整理复垦为耕地的农村建设用地地块（即拆旧地块）和拟用于城镇建设的地块（即建新地块）等面积共同组成建新拆旧项目区（简称项目区），通过建新拆旧和土地整理复垦等措施，在保证项目区内各类土地面积平衡的基础上，最终实现建设用地总量不增加，耕地面积不减少、质量不降低，城乡用地布局更合理的目标。也就是，将农村建设用地与城镇建设用地直接挂钩，若农村整理复垦建设用地增加了耕地，城镇可对应增加相应面积建设用地。”（见百度百科“增减挂钩”条目）我想告诉读者，如果没有机会多看几个实例，上面这段文字怕也是天书般难懂，更无从知晓当事人实施挂钩中的种种酸甜苦辣。机缘巧合，我和我的同事同学看过一批案例，很愿意把记录下的点滴心得，从下篇文章起与各位分享。

挂钩主体是怎样产生的?

单照字面意思来读，上文讨论的挂钩政策很费解。“城镇建设用地增加要与农村建设用地减少相挂钩”，到底行为的主体是谁，不清楚。既然叫“挂钩”，总是一个动作，总有行为的含义。但做这个动作的行为主体究竟是谁，即便语文水平很高的读者怕也难读明白——“城镇建设用地增加”，是谁的城镇用地增加了？是张三的还是李四的？或者就是一个地方的？那又是一个镇，一个市，还是一个省？“农村建设用地减少”呢，主家又是谁人？是自然人，是法人，还是干脆就是空间上的一块地方？主体不明，“挂钩”费解。莫非可以想象，一幅土地与另外一幅土地自己就可以挂到一起，像那神奇的阿拉伯飞毯一样？

早就见怪不怪。20世纪80年代在杜老帐下，涉猎了政策文件的生产过程。开始看到频频出现的诸如“要抓紧粮食生产”、“要关心群众生活”之类，对那一个接着一个的“要”，不免心中生疑：谁要谁啊？你要，为什么他也要？你要他要，他就会要吗？他要是不要，还不是空话？杜老知道年轻人少见多怪，不以为过，笑笑了事。也有前辈给予开导，“这是搞文件，不是写文章”，“这么大个国家，中央文件写得太细、太板，底下没法办”。后来懂了，中国的文件不能不给底下留下选择的余地。文件层层下达后，读还是不读，有的选；读哪句，不读哪句，也有的选；读了怎么解，重点放到哪里，更有的选。北京都写明白了，底下怎么办？

几十年过去了，无主语的“文件体”依然流行。要点是，文件里的主体不明，不等于在文件贯彻后就永远没有主体。永无主体的文件也有，那是空对空的玩意儿，在文山会海里也占有不少地盘。“说了

算说了，什么也不会跟着发生”，无非是官僚机构的官僚习气，白白糟蹋公粮和纸张。

另外一类不同。发文时也是无主语、无主体的体裁，但只要文件传下去，行为主体、利益主体就会跑出来。更神奇的，是行为的主体会变化，先登场一个，行为一番，刺激起其他主体也登场，慢慢热闹起来，甚至“你方唱罢我登场”，大戏变得精彩无比。

依本文作者的观察，“城乡建设用地增减挂钩”政策，属于后一类。开始读这套文件，究竟是谁的土地挂谁的土地，一片模糊。读着读着，往地方和底层读下去，挂钩主体慢慢就跑出来了，还不止一个，此起彼落，互争高下，看到底谁才是这挂钩主体的当家花旦。

经验说，挂钩主体是在文件下达中开始被“读”出来的。按规矩，中央政府的政策文件，在全国行政系统内顺级而下，由省部、地市、区县到达乡镇。政策文件逐级下达，有资格读到文件、知晓政策的范围，也逐步扩大。先读到的，先做选择——当回事，还是不当回事？看出政策的“含金量”，非挖出来不罢休，还是麻木不仁、权当一档差事应付了事？这里大有讲究，而影响的因子无数——政策本身的设计水准、表达是否清晰，各地实际工作对此有没有实际需要、需要是否紧迫，以及读到政策文件的地方领导人对该政策是否敏感、有无“贯彻效果的想象力”等。所以，同样的政策传下去，“地方响应函数”各不相同。好在这么个大国，各式各样的政策文件天天往下发，只要有部分响应，就可以见到颜色。

挂钩政策不例外。谁会对此政策比较敏感呢？首先，当然是对城镇建设用地饥渴程度较高的那些地方政府。早觉得城镇建设用地不够用的，早就被土地供不应求憋得难受的，容易对上面从哪里“开口子”较为敏感。他们对新政策读得细——特别是在所在地专业程度较高，又急地方首长之所急的主管部门的帮助下——行动也快，迅速把本地政府的权威和动员能力加上去，当件事情“抓”起来。

配合条件也重要。想多得城镇建设用地的地方，这些年多了去了。不过，按照挂钩政策，此“增”要以彼“减”为条件——农村建设用地要有减下去的潜力。有城无乡的“纯城市”（百分之百土地划入城市，已完成土地国有化的），想减也没处可减，挂钩无望，就排除了。有城亦有乡的（这是多数），但固守“土地是当然的不动产，哪里搬得动”之成见的，对挂钩看不懂的，也容易把自己排除在外。懂一点，对“不动产在某些条件下或可动起来”多少有点想象力，但所辖之地的城乡土地差价不够夸张的，积极性也不可能很大，因为那点甜头难以打动人，看看就算啦。

七去八除，从2004年钩挂政策一下达就奋起响应的，还真不多。东部沿海地带，对城镇建设用地的需求当然旺盛，但那里的农村，也早已发达得可以，尤其土地观念新潮——凡城市政府懂的土地资本化那一套，人家郊县、乡镇甚至村组也大体都明白了。结果就是，农村建设用地减不出来多少，减的成本又太高，挂钩的净收益偏低。至于太落后的地方，城市地价还没有起来，土地饥渴尚不严重，也难积极响应。

最容易对挂钩做出积极响应的，是夹在中间的那些城市政府。城市、工业已经看到苗头，承接东部产业转移、招商引资如火如荼、方兴未艾。同时那里的农村土地广阔，减农村建设用地的余地极大、代价较小。这还不够，还要那里的主政当局有明白人，对“城乡土地可移动、动了可能升值”这一套，不拒绝想象，更愿意尝试。

这样分析，成都、重庆这两个原四川省的双子星座，对挂钩政策率先反应、率先尝试、率先落地，就不难理解了。首先这两个西部最大的都会城市，在2004年以后，城市地价开始上升，比不上北京、广州、深圳和上海，但每亩土地百万元量级的地价，也是这些地方自三皇五帝到如今从来没见过的。周边农村呢？又广又大，相对落后。以地价看，中心城区走出不太远，地价下落不足1/10甚至1%的，所在多

有。城市化、工业化势头好，但土地管制比早期的东部又不知严格了多少。那时候，珠三角搞“三来一补”，长三角办乡镇企业，还不是想占多少地就占多少地？凑到一起，城市有希望，农村仍贫穷，城乡土地流动管得很死板。憋得难受的当口，下来一道挂钩政策，此时不积极，更待何时？

是的，“明白人”很重要。但是，为什么老是政府里的人先明白呢？我的解读是，因为那些主体未明的政策，先在政府体系里下达！城乡土地挂钩，到底谁挂谁的钩？没说明白。可是文件下达，是成都市委市政府先看到，重庆市委市政府先看到。他们发现挂钩政策有含金量，行为主体又未加界定，当然谁先读谁就是主体，没有什么好奇怪的。再加上按现行体制，城市土地本来就在政府手里，农村建设用地怎么减、怎么挂，谁也搞不懂，倘若城市政府不上手，谁也做不出来。“本政府当仁不让充当挂钩主体”，事情才开了头。

后来的舆论批评挂钩政策“无非是地方政府闹农村的地”，说的也是事实。问题是，地方政府先读挂钩政策、先得主体地位，演进的逻辑是不是到此为止？挂钩的实践，还有没有机会让新的、非政府的行为主体接着冒出来？

政府主导的增减挂钩

城乡建设用地增减挂钩政策出台之后，一些看明白其内涵的地方政府近水楼台先得月，率先积极推动政策落地，也启动了一波农村建设用地向城市流转的新潮流。

事情甚至不可能以别的方式开场，政府充当挂钩主体不但顺理成章，而且仿佛天造地设，再也没有什么比这个更合适的了。

道理简单：早在挂钩诞生之前很久，城乡之间的土地事务已受到高度的行政管制。城镇居民购买农民宅基地上的物业，被国务院发文禁止；乡镇创办企业占用集体土地的自由，在层层行政审批中不断收紧；全部农村建设用地——无论居民的还是村庄集体的——一概没有自行议价出让之权利；国家建设项目占用农村土地，一律经由政府征地完成；凡划入城市版图的“原农村土地”，由《宪法》规定“属于国有土地”；更不要说城乡土地的用途，明文就是管制对象。这么说好了，举凡涉及城乡土地的事项，全部纳入管制范畴，成为行政部门的囊中之物。

到了挂钩开始的时候，事实上也就是给早已高度管制的城乡土地增加了一种变换的机会而已。不妨问一句，增减挂钩之“增”——扩大城市建设用地规模——掌控在谁之手？当然在城市政府之手。城市土地全部属于国有，也一直交付给政府管理、由政府向市场出让，并获取“资本化了的”土地出让金。那么“减”呢——减少农村建设用地——涉及村庄多少户农家或集体存量建设用地的规划调整、拆旧、建新和复垦，离开地方政府，那是天王老子也玩儿不转的。既然增、减皆离不开政府，你说挂钩主体不是政府还能是谁？

我和同事、同学们，是一个环节一个环节细看了挂钩全流程，才得出以上结论的。调查开始好一段时间了，我们自己的疑虑还是欲罢不能。急性子的同学问得直接：如此每一步靠政府，算哪门子改革？找不到自我说服的理由，只好说，权当我们是从另外一个星球来的，先看明白了人家的故事再说吧。

政策解读、思想动员、细则设计，这本是地方党政的看家本领。过去多少年，不论好事坏事，凡改变了中国的，都是这么干出来的。新的是增减挂钩的内容——什么叫建新区？什么叫拆旧区？拆旧、建新之间能减少多少农村建设用地？这些土地如何复垦（从建设用地还为耕地或农用地）达标？以及最要害的一道计算，即农村减下的建设用地加给城镇利用，每亩可拿回多少钱，以补偿大动干戈、拆旧建新的成本？

这对任何一个村庄来说，都是超经验的。那就多少要靠想象力。可农村的老少爷们儿，偏偏就缺想象力。他们是天生的经验主义者，信奉眼见为实，不见兔子不撒鹰，没图像就没有概念，不信逻辑，非有样才学样。问题是乍一开始的增减挂钩只不过是文件上的字，听得见、看不着，农民有样学样，最早的“样”从哪里来？

“第一推动”来自地方政府。也不是哪里都推得起来的，至少要有几个明白人，他们还能说服一班人，外加诸项配合条件的凑手——拿得出的财力、调得动的能员干吏、大体上积极响应的乡镇。至于环境的适用性，前文交代过，要有城有乡，城市有崛起之势，城乡有相当的经济反差。其中，“一把手”很重要，因为中国体制下他管干部，他重视了，干部不在状况就不行，上呼下应，系统就可以发力了。

规划是前导。过去只有城市才搞规划——不少城市规划也是马马虎虎的水准，更莫谈乡下了——但增减挂钩涉及城乡，规划非延伸到农村不可。成都的办法是“城乡全域规划”，还破天荒招聘了一批

“乡村规划师”，专门负责农村建新区的规划。否则，随意拆旧建新，留给世人不是可学之样，而是会成为笑柄。

财政垫资必不可少。照理说，老乡拆了旧宅、搬入新居、完成复垦，才可以凭减少了的建设用地，向需要增加用地的城镇换来货币补偿，整个增减挂钩才算完成。但在事实上，一个百把户规模的挂钩项目，从拆旧建新复垦到完成验收，总要三年时间才得以完成。其间，老乡拆旧房，一家老小要有个地方落脚。盖新居，土地不花钱，但砖瓦用工用料都要花钱，复垦土地也要花钱，总要先垫资吧。不然的话，等复垦合格后才拿得到货币补偿，老乡们好几年居无定所，那就没人愿意尝试增减挂钩了。

更为困难的是，拆旧建新要一户一户定方案。外人看农村的家家户户，似乎没有多大的区别，但实际上每家每户都各个不同。单是房屋、土地两项，其面积、质量、来历，就各有各的特色。最受关切的核心利益，在于家家户户拆旧的老宅子及其下的宅基地，究竟能折合多少货币补偿。另一头，建新成本虽然容易算，但标准到底定到什么水平，家境不同的农户有不同的诉求，新居民点总要在全体建新户之间达成一致，才搞得起来。这两笔账——拆旧补偿与建新成本——事关项目内农家的净收益，要算到一起不容易，是协调难度很大的村庄公共事务。

从家家签字画押同意的方案到完成增减挂钩，中间还会冒出无数新问题。对不少农民来说，写在合约里的文字、画出来的色彩斑斓的户型图、新村图，总与实际建造的新居不是一回事。对不少人来说，要看到实物之后才明白合适不合适，而一旦他们觉得不合适，就要求动手变更。也不是故意找麻烦，世世代代的农房就是这么边设计、边施工、边变更建造出来的。讲什么“规划的严肃性”，他们觉得你才不严肃。常常还不是一户、两户的问题，众口难调，重新协商的成本极高。

建新村的垫资，是一笔不小的钱。以每户新居的平均建造成本10万元计（包括新村公共设施的投资），百户的项目就要垫付1000万元。垫资是代为支付，等挂钩完成后还是要还的。这里有财务风险：预期项目净减的建设用地，实施之后是不是还有那么大的面积？届时能从增用土地的一方手里换得多少货币补偿？如果多得了补偿，要监督落到谁人的口袋；倘若少了，原先的垫资出现窟窿，还不上了，又怎么办？

对于建造一个或一小批“挂钩样板”来说，所有这些麻烦，兜底的都是地方政府。横竖列入了政府项目，一旦领导下了决心，机器开动起来，财力、物力、人力、规划、动员、签约、实施、对付形形色色的意外，一律纳入行政动员体系，一级压一级，落实到具体部门和官员。如此上了道，除非发生高层政府强力干预、本地领导人事变更或者其他罕见的不可抗拒因素，一般还没有干不成的。

直到“挂钩样板”诞生，方方面面的经验主义者才有了一个可考察的具体对象。人们查验、核算、评议、称赞、说三道四、横挑鼻子竖挑眼，才搞得风生水起。当然是政府主导的增减挂钩，不过此处的“导”也可以当“导演”讲，因为增减挂钩的大戏，不过刚刚开场。

郫县的佐证

有样学样，这是土地制度变迁的一种动力机制。讲过了，率先出现的可学之“样”，通常是某个地方政府创出来的。也不大可能有别的路径，因为土地——不论法律上叫国有土地还是集体土地——早就被高度行政管制化了，改革的可学之样必须合法，政府不上手，别人想做也做不出来。至于“不可学之样”，那倒所在多有，法外天地广阔，提供了又一股制度变迁的力量，话分两头，我们要另外再叙。

凡政府主导之事，长远的发展方向就有多种可能性。往大里说，当年中国走上中央计划经济之路，是政府主导的结果。后来搞改革开放，走市场化路线，靠谁主导？还是政府。否则为什么一讲到中国改革，中外史家非提中共十一届三中全会不可？还不是因为任何别的机构就是开了会也不管用吗？

这个分岔点很重要。同样的政府主导，甚至同一届政府主导，一些改革导向了市场——容许民间获得主动、持久、合法参与经济事务的权利——另一些“改革”，则导向更高程度的权力集中。究竟什么力量决定分岔，这个问题实在令人着迷。

观察很多年，目标是否实际，殊为重要。所谓目标实际，就是改革也罢，发展也罢，到底是冲着什么而去的。那个出发点上的努力目标，如果比较实际一点，比较形而下，可观察、可感知、可清楚描述，那样的改革不能不受到实际条件的约束，也会被逼着在现实的约束中寻找解决问题（达成目标）的办法。

脱离实际的目标，就是前面我讲过的用大词包装起来的那些个“伟大目标”，好听是好听——但凡选大词的时候，古今中外没有不好听的——但与现实脱节，根本无从下手，也无望实现，弄来弄去下

不了台，只好滥用权力胡来。结果“词”很大，做出来的事却不堪回首，连那些大词也一并被糟蹋到无人再信才算拉倒。

谢天谢地，挂钩的初始目标非常实际。讲白了，这场后来看牵动范围深广的土地制度变革，开始就是地方政府要扩大城市建设用地。很有点提不上台面，是不是？是的。但非常实际，特别是反映了工业化、城市化加速所带来的某些位置上的建设用地之相对价格飞速上涨的实际。

目标实际，凡心驱动者众。反正2003年“非典”之后，我们小组到各地看经济，从东部到中部到西部，没有一个地方不向你诉说：“大把的投资项目等在门口，只缺土地！”向我等教书先生投诉，什么用也没有，可人家不管，喊一嗓子也舒服，可见需求之强烈。

倘若建设用地很容易获得，或者更简单，出个价就可以买到，那后面的文章就都没了。横竖谁喊缺地谁出价，得地者赶快去落实投资项目，该得利润得利润，该得税收得税收，该算政绩算政绩，也没人有功夫搞什么改革了。偏偏我们广袤国土上的任何一幅土地，早就被高管制土地制度五花大绑，你市场的相对价格升得越急，土地可得的难度就越大。事不相干者或可以不知道，但当事人早就急成了热锅上的蚂蚁。

这当口也有路可选：管它三七二十一，先把地拿过来用上再说的，那叫“土地违规、违法”。尖峰时刻官方报道每年好几万起，督不胜督、查不胜查。风险也不是没有，想人家一个地方官当上镇长、县长、市长的，谈何容易，为块土地丢了乌纱帽，何苦来着？还是找找看，有什么其他路径可走。

说来不容易相信，恰恰就在包罗万象的土地管制体系内部，留着一些路，也开下个别口子。不过这些政策资源，公众不知，市场不知，只有天天认真琢磨法令和政策的“业内行家”才知。这批“业内

行家”，事后看对改革的贡献极大，但此时无非就是系统内“点道的”。说还是不说，有人听还是没人听，听了敢不敢试，一切还都是随机状态。

成都治下的郫县，就这样发现了一个“路口”。这个故事我们在成都研究报告中写过，这里再拿来一用，也许对读者理解实际发生的改革路径有点帮助。那是2004年，郫县早把1996~2010年土地利用规划所规定的农用地转用计划指标全部用完。新一轮土地利用规划（2006~2020）至少要到2006年才会下达。于是，这个距成都不过30分钟车程的“金郫县”，地价猛升之下，本县却无地可用。

县领导立下了军令，要抓住机遇，又不能违规。这就有难度。不过有难度才显高手本色——县国土局的专家连夜遍查政策文件，终于在四川省国土厅《贯彻〈国土资源部关于土地开发整理工作有关问题的通知〉的意见》（川国土资发［2000］30号）里，发现了一个“路口”。该文件是这样写的：

“要积极促进农村居民点向中心村和集镇集中，乡镇企业向工业小区集中。在集中的过程中，……确需占用耕地的，经批准农用地转用的人民政府的土地行政主管部门调查核实、批准后，可以与腾出来的旧址整理后增加的耕地实行土地置换。……实行这种方式置换的，其建设用地可以不占年度建设占用耕地计划。”

注意这份文件是2000年发出的，说明本书连续几篇文章讨论的挂钩政策，虽然正式提出是在2004年，但早有酝酿，而2000年四川省国土部门的这份文件，也是贯彻国土部文件的意见，再次佐证了中国改革靠上下互动的特性。

郫县发现的关键，是“不占年度指标”。讲起来又是一条红线，因为我国1999年开始实施的《土地管理法实施条例》中有一条：“土地利用年度计划一经批准下达，必须严格执行。”郫县的问题，恰恰

就是原规划到2010年才可以用完的占地指标在2004年就用完了。这又是从实际出发的好处，因为只要还有指标可用，再聪明的官员也不会从文件堆里单挑这份［2000］30号来细细解读。

一通百通。要获得不占指标的好处，你就要实施“集中”（农村居民点向中心村和集镇集中，乡镇企业向工业小区集中）。还不够，在集中过程中还必须做到“旧址整理后增加耕地面积”，并将这部分面积与新集中点占用的耕地面积完成置换。很麻烦，过去从来没听说过，也没干过。不过网开一面，要突破占地指标的硬约束，就留下这一个口子：启动“三集中”并完成置换。

郫县由此成为成都也是四川省第一个实施增减挂钩的县。2004年，国土部门酝酿数年的置换办法升格为国务院出台的挂钩政策。当时的部署是先在天津、浙江、江苏、四川个地方搞试点。四川选成都，成都又定了几个先行试点区县，郫县挤进第一批，且扎扎实实做成了第一个挂钩项目。

这个项目区的情况，在我们成都调查的第一期报告里也写了：项目的拆旧区选在郫县唐元镇长林村，共411户1434人，总占地面积2294.4亩，其中548.6亩为农村建设用地，人均建设用地255平方米；通过整理，在本村建新区占地112.26亩（人均为79.4平方米），新增的拆旧复垦耕地为263亩；然后把这263亩原来的建设用地指标，落到紧靠县城的犀浦镇和友爱镇，在完成了对此地原业主的各项补偿后，将263亩具有挂钩资格的“净地”，投放到土地出让市场。

经济账如下。263亩从长林村腾出来、可落于县城周遭的挂钩土地，在市场上每亩拍得420万元人民币，总价款11亿元。除去各项税费5.6亿元，余5.4亿元。其中，为长林村的村庄整理、建新、拆旧等共花费5500万元，等于每亩新增指标20万元，为在犀浦镇和友爱镇落下263亩建设用地，各项房、地、安置补偿8000多万元，合每亩40万元。县里策划、实施这第一个挂钩项目，“净落袋”约4亿元。

简言之，该项目在市场上增加了263亩建设用地，总对价11亿元，其中，一村两镇农民共得1.35亿元，郫县政府得4亿元，中央、省、市政府得5.65亿元。就这么一个故事一笔账，各位如何看？

土地收益分配与权利的制度安排

话说郫县第一个城乡土地挂钩项目，向靠近中心城区的土地市场增加供地263亩，共拍得地价款11亿元人民币，其中一村两镇的农民共得1.35亿元，各级政府加到一起得9.65亿元。农民与政府之间，以1∶7.15分账。

这笔收入分配到底算公道还是不公道，有的吵。说这样对农民不公，有理，因为本例中增加了的土地，原本世世代代都是农民的。一旦完成向市场供地，再也不归农民所有，也就是说农民以永远失去土地的代价，获得的补偿仅占总地价款之12.3%，岂不少得可怜？

农民又分两部分。腾出可用指标的长林村农民，贡献的只是“建设用地指标”，至于那263亩实物土地，还好好地在他们自己村里，还归他们所有，只不过从过去盖房占用的建设用地，成为复垦后的农业用地。那里的代价是拆旧房、建新村，两项都发生不少花费，补偿所得是每亩20万元。另一部分农民是靠近城市的两镇农民，他们搬入城镇新居，拆除旧屋，腾出原先耕作的农地，那拿出来拍卖的263亩地原先就是他们的。补偿水平每亩40万元，除了补拆旧建新的房价，其余是补地价。

政府一侧加到一起，所得占到87.7%，是不是太高了？毕竟土地是农民的呀，政府无非就是组织了挂钩政策的实施，一家伙得款9.65亿，其中一个县级政府这一笔落袋4个亿，难怪搞挂钩那么起劲！

反对的意见也振振有词：为什么靠近城市的土地卖得起价？还不是城里公共设施密集？那是谁人投资修的？政府。要是政府不投资，263亩农地哪里卖得到11个亿？以当地农地平均的年度净收益800元计，就算平均利率低到0.5%，PE（利润收益率）值200倍，一亩地也顶

多卖个16万元而已。郫县政府第一个吃螃蟹，费多大劲才搞成这一单挂钩，何况人家拿走4个亿也是财政收入，还要投向民生和城市建设，又没装入县长书记、土地官员个人的口袋！

各说各有理，阁下怎么看？我的看法，收入分配这档子事，离开权利的制度安排来评判，怕永远也得不出可取的结论。道理是这样的，如费雪所言，收入不过是形形色色的资产——土地、劳力、厂房设备、知识等的产出，正像苹果不过是苹果树的产出一样。资产究竟可以提供多少收入，受一连串事件的影响，首先由权利的制度安排决定。人们有无权利栽苹果树，苹果树结出的苹果能不能自食、允不允许出卖、可以卖给谁、按什么准则定价等，皆属权利的制度安排。正是这些制度安排，决定了相关各方的收入多少。你费了力气种出的苹果不准卖吗？那你的收入就被划定了。不合理？那是权利安排（不准卖）的不合理。挂钩以前的土地政策，讲白了就是农民的集体土地，可以自用，但不准（向集体以外的非农民）转让。农地可以自种，建设用地可以自用，但就是一个使用权，不得转给集体以外的成员他用。人家出价行不行？不行。出价高行不行？更不行。法律、政策就是这么定的，权利的制度安排如此，土地收入的分配其实已经划定了。

集体土地不得自由转让，那工业、城市要用到农村的土地，怎么办？征用。这也是一项权利的制度安排。《宪法》和《土地管理法》就是这么定的。征地制的特征就是一个字——“征”—那就是非自愿、非交易、直接强制。为什么非“征”才能完成城乡之间的土地流转？说来话长，但也没有什么值得大惊小怪的地方。计划经济本来就是一种“按命令或指令配置资源的体制”，命令或指令者，没价钱好讲，令出法随，谁不办就办了谁。过去哪样重要的产品或资源不是靠命令或指令配置的？粮食和其他重要的农产品，多少年通行统购统销制度，放开让市场去搞，满打满算只不过20年。

征地制就是土地方面的统购统销。改革后有一点变化，就是“统销”改成了“城市土地市场”——允许拍卖、竞标，也由市场竞争定价。但只有拿在政府手里的国有土地，才有入市资格。农村的土地呢？先征了再说，与当年粮食统购是一样的——政府决定拿多少量，也决定给什么价，还决定什么时候、经由什么程序完成。

征地权当然非同小可，所以《宪法》对征地加有严格的限制：“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征收或征用并给予补偿。”这里的字面意思是，实施征地有个前置的条件，即“为了公共利益的需要”。问题是，工业化、城市化要利用的农村土地，究竟怎么才算“为了公共利益的需要”？修高速公路是不是为了公共利益的需要？一般算是。但以股份公司的架构来修高速公路，再加上公路公司到资本市场上市，公共利益里还夹带个别投资人的商业利益，那又怎么算？

更麻烦的是，现行法律并没有为“不是为了公共利益的”土地利用留下足够的空间。事实上，工业化和城市化中大量的土地利用，是为了商业目的和商业利益，也是在亚当·斯密的意义上，因满足了商业利益，才给社会带来公共利益。比如修建（民营企业的）厂房、研发机构、住宅、商店、购物中心、休闲场所、娱乐设施等都有商业目的，也有斤斤计较的商业利益。既然“不是为了公共利益”，那又从哪里获得这些必需的土地呢？也是华山一条路，用者只能向城市伸手：或得到划拨、出让，或在城市国有土地市场上竞标。那个市场的扩大也只有一个入口，就是政府向农村征地。

于是，千军万马挤向华山一条道——凡城市工业扩大用地，一律靠政府征地。早些年，政府忙不过来，还委托开发商等市场机构代为执行。市场机构有强烈的利润动机，却不受市场规则的约束，代行强征强拆之职，官不官、商不商的，什么手段都用上了，搞得公共事件

频出、民怨沸腾，究其根源，土地一手靠征，一手可卖，是制度扭曲造成了系统的行为扭曲。

治标之策，是规范征地。于是，最严格的审批、最烦琐的手续、最频繁的监督检查，外加越来越热门的土地指标，左一道、右一道地加上来，使我国高速工业化、城市化的土地利用，成为转型中最肥沃的寻租乐土。

在“征地＋政府出让”体制下，市场对土地的需求无法直接传导到农民的土地上。这也决定了土地转用的收入分配：在合法框架内，农村的土地唯有被政府征用，才能获得征地补偿。至于被征土地再进入市场所带来的收益，那就再也与农民无关了。什么是征地补偿呢？就是在土地原用途平均年收益的基础上，乘以一个倍数——1999年前法定“不超过20倍”，1999年土地法改为30倍。

拿郫县的土地来说，要是实施征地，以每亩农地年收益1000元计，30倍就是每亩3万元；以每亩收益2000元计，每亩6万元。外加青苗补偿、设施补偿、安置补偿等，在2007年的时候，征地每亩补偿10万元就是天花板数了。与上文介绍的挂钩项目比较，长林村腾出的土地指标每亩补20万元，两镇农民供出来的土地每亩补40万元，怎么看也是农民从挂钩项目的分配所得，远远高于土地被征之所得。

此差距从何而来？来自权利制度安排的变化。征地是合法的国家强制，只要划入“为了公共利益的需要”范畴，政府志在必得，不干也得干。挂钩呢？多少就有了一点选择的弹性，农民及其集体可以积极响应，也可以消极旁观，甚至有权宁死不从。就这么点选择的自由，在收入分配上就见到颜色了：征地补偿低，挂钩补偿高。更重要的是，挂钩撬开了征地制的大门，权利安排和收入分配上的进一步变化将欲罢而不能。

第八部分

“挂钩”三岔口

走出“半拉子”改革工程的第一步

自2007年在邛崃看农村土地整理项目，次年到郫县开始观察“增减挂钩”试点，断断续续也有几年时间了。我的结论是，“城乡建设用地增减挂钩”政策可取。所有对挂钩的批评意见，但凡看得到的，也都一并做了冷静的衡量。不过，我的结论还是挂钩值得力挺。

讲讲我的理由。出发点是现存的征地制度非改不可。准确一点讲，是“征地＋政府卖地”这套制度非改不可。这早已不是老的计划经济下的制度安排。它被改了一半：政府手中的国有土地可卖、可租、可转让；但政府要扩大手中的国有土地，却依然一律经由强制征收。政府如此一手征、一手卖，权力与市场畸形结合，在我看来实属一个改革的“半拉子”工程，搞不好一旦变成烂尾，害民误国，怕就难以收拾了。

困难在于畸形结合产生畸形的既得利益，顽固得很，要改也难。现在我们的政府都是任期政府，加上不少地方走马灯似的调干部，官员的实际任期比规定任期还要短。政府卖地呢？拜市场机制之福——其实仅仅是市场机制中的一种而已——一卖就可收回未来几十年的土地收益。如此的政治经济学，谁掌权谁不想多卖点地？城市土地归国有，政府卖之当然合法。还不够，那就扩大城市，反正1982年《宪法》规定的城市土地属于国有，应该也包括“扩大了的城市土地也一样属于国有”！再不够，政府可以动用征地权，那也是《宪法》给予的权力，虽然前面弱弱地加了一句“为了公共利益的需要”。你说什么不是公共利益？即便最商业化的项目，多少也会给社会带来一些好处。

“建设用地饥渴症”就是这样诞生的。它大大放大了工业化、城市化对建设用地的需求。君不见，这些年流动人口和投资项目大量流向的地方缺地，本地人口和实在招不到什么商的地方也缺地。到处是开发区和新城，与城市化是在空间上积聚密度更高的人口和经济活动的本意，越来越脱节了。

讲过了，政府是一种画地为牢的组织。每级政府、每个官员都有划定的行政范围，不能越雷池一步。但是工业化、城市化的资源配置，却不限于在指定的行政区划里流动。因此，由政府来主导工业化、城市化的资源配置，一定与人口、劳力、资本、技术在更大范围内流动与重组的内在要求相冲突。这些年我看到过的最错误的配置，就是组织上把一个非常能干的书记或市长，任命在一个环境或位置不宜、人口外流、投资不来的地方为官。这些能干的官员非要折腾出一番新天地，非要打造一个世界的什么中心，结果劳民伤财、得不偿失。

要害还是体制机制。政府一手征地、一手卖地的现行土地制度，还大大恶化了收入分配，刺激了社会冲突。要明白，稀缺的建设用地在市场上呈现出来的高价，是一种官民都在吸收的信号。政府懂得了土地的资本化，农民首先是靠城市近的农民，早晚也一样会懂的。按照中国的改革路径，顶多就是政府和官员先懂，民间、农民及其集体后懂。但是只要他们一旦明白了，征地的补偿机制就面临挑战，因为被征地的农民的要价，也一定水涨船高。

这也是“半拉子”改革的麻烦之处：过去土地征走政府就是“用”，农民要求的补偿标准无非就是与其土地未被征用前的状况比较，生活水准不比原来糟糕就行了。政府一旦把土地市场化，农民的参照系就变了——他们会看着土地市场化后的地价说事儿。城里的专家当然可以拿“土地涨价要归公”的道理来说服他们。但专家们自己

有没有把这些年在城里买房的土地涨价部分，带头交公来给农民做个榜样呢？

利益冲突随市场地价的上涨而日趋严重。可以衡量的，是征地的货币补偿节节升高，那是可以拿精细的曲线图描出来看的。还有不少间接成本，包括动枪动棒、官府与民争利的负面形象以及对社会和谐的长远损伤。资源错误配置的效果已经随处可见，再加上收入分配状况的恶化。就为了那么一块地，值吗？

可是想要抽身也很难。利益一旦“既得”，要打破就必须重建新的平衡。我的观察是，政府征地又卖地的体制，已经显著改变了两张重要的财务报表：一张是地方政府的财政收支表，还有一张是地方政府的资产负债表。在前一张表上，卖地收入已构成地方政府可支配财力的重要内容；在后一张表上，地方政府的征地权、征地储备连同未来还可以征地的潜能，统统转为地方政府负债的基础。从整体看，说政府征地卖地制仅仅是“土地财政”远远不够了，这里还有“土地金融”，或更准确地说，是“土地负债”！

这就叫牵一发而动全身。政府征地卖地制之难改，就难在这个地方。贸然发动，地方财政怎么办？地方债务又怎么办？中国不是一个联邦制国家，地方政府也不是独立的公法人，举凡财政破产、债务破产，都可由各自负责。

中国的中央政府对所有地方政府的财政和债务，实际上负有最后责任。这些年在土地问题上吵来吵去，说得做不得，相关改革写进决议也没行得通（如2008年中共十七届三中全会决议的“逐步减少征地规模”），我看到的原因，不是没有要改的理由，而是对付不了改了之后可能出现的后果。

生态系统或有一比。譬如草场环境有鹰有兔，某个猎人一枪打下了老鹰，引起兔子大量繁殖，直到过量成灾，把草根也啃光了，草场

沙化。此时就算再放回老鹰，或者直接杀光兔子，草场生态也不能恢复如初，因为兔子太多固然是草场消失的原因，但沙化一旦形成，再减少兔子也于事无补。这样看，单一的因果联系仅说明了问题的由来，但真正要解决问题，只懂单一的因果联系还不够。

要把“半拉子”改革推向前进，非面对“后果的后果”不可。到了这个层面，不能光靠诉之以情、晓之以理，更不能只靠批判和一些简单推理。如果我们的目的是要恢复生态，那么单单把老鹰请回来还不够，直接减少兔子的数量也不够，还必须解决原先的失衡带来的草场沙化问题。这里的关键是发现创造什么条件可以让沙化的土地重新长出草来。

这也是经济调查的重心所在。看到问题、了解问题的成因很重要，但更重要的是，找到那些可能解决问题的条件。困难是经济学不容易搞一个可控实验，来有效检验任何设计、联想或猜想到的因果联系（规律）。退而求其次，到那些先行先试或偶然发生了意外的地方寻寻觅觅吧。功夫不负有心人，我们还真看到一些有助于解决问题、走出新路子的办法，其中一例，就是挂钩政策，特别是其在改革实践中的升级版。让我们下文再谈吧。

市场版的“挂钩”（上）

我们介绍过，“城乡建设用地增减挂钩政策”源于征地制的实施遇到了越来越大的困难。逻辑大体如下：地方政府一手征地、一手卖地，对建设用地的需求越来越旺盛，势必危及城市周遭通常很肥沃的农业用地，同时也造成农民对土地被征的日益不满、抵制，甚至对抗。中央政府既要严守农地红线，又要防止官逼民反，所以左一道令、右一道令，反复强调“严格保护耕地”、“保护农民权益”。

国土部门夹在了中间。省、市领导要他们多批准征地，中央领导则要他们严格把关调控。两头挤压，逼出了一项挂钩政策：哪个地方有本事减少农村建设用地，就给哪个地方增加城市建设用地。想想也很合理——几亿农民离土也离乡，除了过年，不在户籍地生活，白白占着那许多废弃的乡镇企业用地、村庄闲置公用土地，以及大量破旧不堪的农宅占用的宅基地，干吗不“减下来”去换得日渐昂贵的城镇建设用地的增加呢？

问题是，增减挂钩是在征地制架构里诞生的，整个体制尚未变动。农村集体土地还是不得流转，农村物业还是不得向城镇居民或法人转让，所有农村土地转为城市所用，还是华山一条道——一律经由政府征地！在此前提下，所谓“农村集体用地的减少”和“城市建设用地的增加”，整个流程还是严格操控在政府之手。举凡农村拆旧建新、把农村腾出来的“建设用地权”到高地价位置去“落”，以及建设用地因位置移动而增加的土地收益之分配，哪个环节也离不开政府。

唯一的新因素，是农村和农民对增减挂钩项目可以参加，也可以不参加。这与征地不同，征地没什么价钱好讲，但凡被划入征地范

畴，农民就没有自愿不自愿的选择空间。经验证明，这么一点点农民的选择权和自愿权，居然就在征地制上撬开了一条小小的缝隙。假以时日，小缝隙变成大裂口，以行政之手完成的挂钩就升级为市场版的挂钩，一个建设用地交易的新体制就破土而出了。

分几步来完成这个跳跃呢？第一步，政府要吸引农民参加挂钩项目，农民可以选择进入还是不进入，这样双向互动，就影响到挂钩项目的成本收益——政府要从增加的城镇土地收益中拿出多大一个比例，来补偿农村为减少建设用地所进行的拆旧建新？很明白，这件事当中农民的收益，就是政府的支出，此长彼消。如果政府不能吸引农民参与，农村减不下建设用地，政府也不能获得增加城市建设用地的好处。于是，政府先出价。

正如2007年我刚到成都去观察时看到的那样，在挂钩的试点阶段，政府总要出一个比较有吸引力的价格，来诱导农民参加挂钩试点。这是因为，村镇基层干部和农民还一概不懂挂钩为何物，谁也不知道究竟如何搞，到底能带来什么好处。积多年之经验教训，他们一般也不信任上面来的新花样。按照经济逻辑，一方不积极，另一方必须加大筹码，才能促进成交。

这就是在挂钩试点阶段，政府这一侧加大投入的原因。当然不全是货币的。领导重视啊，不断派员宣传政策啊，为首批试点项目提供各种便利啊，都是政府的投入，因为这些资源对政府都很稀缺，都存在着机会成本。货币投入也是关键，因为最终基层和农民要算账，才能决定是不是参与挂钩试点。

我开始想得简单，反正政府出价之总额——非货币的加上货币的——一定要高于农民自己完成拆旧建新的总成本，事情才干得起来。原则上没错，但真实世界的事情更复杂一点。拆旧建新说说容易，问题是更集约用地的农村新社区（如此才能达成农村建设用地的减少），建出来之后对农民究竟有没有足够的吸引力。

成都对此下足了功夫。他们把城市规划师派下乡，也把城市建筑师派下乡，与当地一起规划、建设传统农村从来没见过的带公用设施配套的“建新区”。更重要的是，对眼见为实的农民来说，政府必须先垫付一笔可观的资本，建成新区之后，让农民搬迁进去，然后再拆旧复垦，实现“减少农村建设用地”，并拿节约下来的土地去套现——从城市增加的土地供应中拿出一笔对价来。整个流程完成，紧赶慢赶，两年时间总是要的。

货币的账怎么算呢？原则好懂，政府出价总要高于老百姓自己完成这么个建新社区的代价。譬如农民自己建新宅，或20户农民自建一个新村社区，总成本分别为8万元和160万元，那政府给予拆旧建新的补偿，总价要超过这两个数才有可能。问题是，超过多少为算？

试点开头难，多加价是上策。我们用过郫县第一个挂钩项目的数据：263亩新增的建设用地指标从长林村腾出，落到县城附近的高地价位置，政府为此给长林村每亩指标补偿20万元，给落地村民的各项房、地、安置补偿，合起来是每亩40万元。当时在现场，怎么估，那两个地方的农民要是自己完成拆旧建新，成本也不会高到那两个数的。就是说，参与首批试点的，会得到加价的甜头。何况还有公共配套的资金，从县里其他政策项目走，这也是不小的甜头。

从第一例到第一批，挂钩做开之后，农民和基层从实例中看到了这些甜头，参与的积极性大增。原来我有推断，农民供给的积极性上来之后，他们互相之间有竞争，所以挂钩项目的政府给付可能下调，因为张村不干王村干，卖方竞争导致索价下降。顺便提一句，这也是我认定的，如果普遍允许农村集体建设用地合法入市，给定其他条件不变，那么地价一般会下降——正如农民普遍有卖农产品的权利之后，农产品的市价一般上不来，要政府补贴才勉强维持成本，那是卖方竞争激烈的逻辑结果。

可是实际情况与我的推断相反。随着挂钩项目的增加和扩容，政府给予减少农村建设用地的补偿额逐步上升，从早期的均价每亩指标12万元，上升到15万元、18万元，再到30万元、40万元甚至更高，然后到2010年前后，大体稳定下来。最近一次去，每亩指标价一般在30万元之谱。

这又是为什么？原来政府那侧的竞争也在强化。还以郫县的挂钩第一单为例，整个挂钩流程土地收益总增加11亿元，除了缴纳税费和给付农民，郫县政府的财政落袋4个亿！此信号，对其他区县政府是什么含义？对郫县自己，又是什么含义？结论简单：地方政府参与挂钩的积极性比农民还要高。下一步，区县政府个个要上挂钩项目，而其时——现在更是——挂钩政策不过只是一个国土部的试验性政策，仅在几个省市试行，额度有指标，要报批，审核手续不简单，验收程序较烦琐。于是乎，积极性被刺激起来的区县政府竞相争取挂钩项目，争来争去，买家与买家相争，就把给付农民的补偿标准拉高了。

这真是难得一见的实例，清楚表明政府主导的事项仅需加入一点农民选择的自由，市场的逻辑就会从里面生根。不过读者还急不得，更大的跳跃还在以后。

市场版的“挂钩”（下）

在政府掌控的征地制里，怎么容纳得了市场逻辑的生根和发芽，这本身是一个很迷人的问题。经验说，倘若政府一手征地、一手卖地的体制真的解决了城市化中土地资源配置问题的全部，那就万事皆休，什么改革也不会发生，因为根本就不需要发生。恰恰是现行体制破绽百出，才给市场关系提供了破土而出的机会。

政府一手征地、一手卖地的根本矛盾，是土地永远不够。从需求看，低价征地、高价卖，土地当然不可能够。加之此地卖的是未来几十年的使用权，在政府换届的情况下，多卖地者多得当下的土地出让收入，竞相多卖才是上策。但土地不是供给无限、总卖总有的。稀缺定理照样横在所有政府的面前，或农民顶牛，或中央政府限制，各种各样的约束接踵而来，麻烦就大了。

逼来逼去，逼出一个“城乡建设用地增减挂钩”。还没完，增减挂钩依然要受竞争原理的支配。第一个挂钩项目做下来，如我们在郫县观察到的，县政府勇于尝试，率先试验，收获颇丰——不但得到了263亩对当时来说极为稀缺的建设用地，为400多户农民建成了可圈可点的新农村，还为本级县财政直接贡献了4亿元人民币。这等好事，还不很快就传播开来，吸引跟随者无数？

后果就是更多的区县政府，争着抢着要挂钩。可是对不起，额度有限——这只是国土部的试验性政策，允许先行先试的范围有限，能得到批准的额度也有限。多个地方政府争着要进入，挂钩的价码当然向着一个方向变动，那就是调高给农民的挂钩补偿。以我们之所见，“比赛规则”是这样的：

哪里农民更拥护挂钩项目，做得更快、效果更显著，上级就乐意给哪里更多的挂钩机会。竞争导向，挂钩补偿价格节节上升。记录表明，2007年之后，成都农村减少的建设用地指标，每亩补偿价从12万元到15万元，再到18万元和20万元，然后升升降降，到2012年大体稳定在每亩30万元。

城里的读者要明白，这对农民来说还不是“卖地”所得，因为那结余出来的实物土地，还在农村，还属于农民，并没有也不可能搬到城里来。那里减少的只是建设用地，即原本盖有建筑或至少地表被打上了水泥，已经硬化了的土地。现在去除硬化的地面，搬迁建筑物到新村，经由复垦还农地的土壤本性，为此每亩指标得款十数万至30万元，与征地相比，对农民的吸引力当然大了好多。征地拿走的是实物土地，永远归国家所有，被征之价是农地原来平均年收入的20倍或30倍，一般而言仅几万元而已，加上附着物和青苗补偿，每亩10万元算到了头。现在转出的建设用地指标，等于农民放弃搞建筑物的权利，保有农地所有权，那当然极其不同。

利益驱动的能耐可是不小：到2012年底，成都全市累计完成600多个土地综合整理项目，总投入建设资金500多亿元，共有45万户约150万农民（占全市农民1/3）的生活居住条件得到显著改善。这500来亿元也不是来自城市的恩施，那是农民拿建设用地换来的。城乡两利，以此为证。

问题是利益驱动并未到此为止。挂钩挂多了，各种利益的算法也日益明朗化。总有一些机敏的村庄领袖发现，农民从挂钩中固然得益匪浅，但政府拿走的还是大头！不是吗？30万元的对价固然与征地相比史无前例，但由于城市土地市场的价格节节上扬，政府拿到的那亩指标，一旦在高地价区域落地，净所得还是远远不止农民得到的那个数。还有没有可能，让农村和农民再多得一点呢？

细心琢磨之下，办法还是有的。最为现实的，就是农民不再满足于把整理出来的土地指标卖给政府，再由政府卖给市场，而是尝试直接向市场出售土地指标，如此打通农村建设用地进入土地市场的合法通道，实现由市场对土地（指标或实物土地使用权）定价。

我们观察到的首个实例，发生在都江堰市天马镇金陵村二组。背景是2008年汶川地震后，成都市出台了地方性政策规定，允许灾损严重的农户和农村社区以重建结余的土地指标，向政府的土地储备中心换取资金；也试行由农民将结余的土地指标，拿到农村产权交易所公开竞价拍卖。金陵二组组长阳通炳知道这个消息后，发起村民讨论，最后本组内外共180户村民决定用这个办法共建新村“金陵花园”。他们在灾后重建中共结余了110亩建设用地，拿出其中76亩指标，以每亩15万元的价格流转给都江堰市国土中心，筹措到重建基金1140万元。另外34亩林盘地，则放到成都农村产权交易所公开挂牌拍卖，最后以每亩44.2万元的价格，将40年使用权出让给成都一家有意进军养老产业的公司，又筹得1300余万元。如此，金陵二组不但在一年时间内建成了美轮美奂的金陵花园，还余下330余万元的发展基金。

这里有个问号，政府退出土地交易，减少了原本可以获得的筹资机会，如何办得到？答案是，政府卷在挂钩之中，能筹资获利固然不假，但要为此垫付大量资本。像金陵花园这样的项目，不到200户人家就要2400万元重建资金，全县数万灾损严重的农户，全靠县财政（包括预算外的土地财政）根本就垫付不起。既然民间可以走市场路线直接筹资，为什么不网开一面？至于政府该得的收益，等农村土地市场全面建立，调整相应税制，亦不难解决。

其实重建农村新社区，垫资的负担真的不轻。所以上述金陵花园的办法，实际也是一半对一半：将近半数的重建资本（1140万元），还是经由县政府的土地中心筹得的。真正市场化的挂钩，是在基本盖成了金陵花园之后，村民才有底气把余下的那34亩林盘地挂牌拍卖。

老阳的算盘打得好，拍卖所得当然多些，但乡亲们的房子还没盖起之前，谁有心思等着市场出个好价啊？这说明，要搞市场化的挂钩，农民还必须在政府以外找到垫资之道。

这个难题在崇州市桤泉镇的群安村得到了突破。这个村的几十户农民以确权的集体建设用地折资入股成立土地合作社，再以合作社作为土地整理开发的实施主体，以拥有的集体建设用地作为抵押，向成都银行贷款3600万元，投入土地整理和新村重建。等到结余的建设用地（150亩）“生产”出来之后，社会资本依约以每亩30万元的价格收购，价款则先用于偿还贷款。在这个案例中，地方金融机构的积极介入起了决定性的作用，说明政府的垫资功能完全可以有更市场化的机制予以替代。

位于郫县古城镇的指路村在更新挂钩机制的探索中又迈出了一步。这个地处郫县西北大门口的村子，因本地村民收入较高，村的组织能力较强，就创出了一套“五自模式”，即完全以村民为主体，由村民自己出资、自己筹资、自己建设、自己整理、自己独立或者引进投资方发展产业，盈亏自负、风险共担的土地整治新模式。目前指路村已建成第一期1.35万平方米的农民新居，首批64户已入住，而惠及200户的第二期新居和社区公共服务中心也将动工。该挂钩项目完成后，可节约270亩集体建设用地指标，预计可实现收益1亿元。

这些村庄一级的探索，表明挂钩可以在改革中升级。政府不但可以收缩征地规模，也可以从行政主导的挂钩一步一步向后撤，更多利用市场机制、金融机制和多种多样市场性的契约机制，来推进农村建设用地的市场化。

“土地交易所”破土而出

上文提到一个实例，都江堰市天马镇金陵村二组的村民，曾在汶川地震的灾后重建中把土地整治中结余出来的一幅林盘地，放到成都农村产权交易所公开挂牌拍卖，最后以每亩44.2万元之价，将其40年的使用权出让给成都一家有意进军养老产业的公司，一笔筹得村庄重建资本1300万元。

石破天惊。这是行政主导的城乡建设用地增减挂钩，转向市场化配置农村建设用地的一个标志性事件。这里最为关键的一项制度安排，是成都农村产权交易所。这又是何方神圣，从哪里冒出来的呢？

公开资料说，“2008年10月13日，成都农村产权交易所在成都高新区孵化园赢创动力园区隆重成立并揭牌”；还说，这是“全国首个综合性农村产权交易市场。通过这个平台，农民的土地承包经营权、林权、集体建设用地使用权等可以通过市场原则实现有序流转”。细读该交易所的业务范围，不但包括“农村土地承包经营权、林权、农村房屋所有权、集体建设用地使用权、农村集体经济组织股权、农业类知识产权等农村产权的交易”，而且还包括“农村土地综合整治腾出的集体建设用地挂钩指标、占补平衡指标的交易”。

正因为有了这个交易平台，阳通炳和他的金陵二组才为他们结余出来的农村建设用地，找到合适的交易对象和交易方式，发现对各方都公道的价格，才顺利成交，实现“以结余土地换取重建村庄资本”的愿望。

再查公开资料，同样被称为“全国首家农村土地交易市场”的重庆农村土地交易所，于2008年12月4日宣布挂牌成立。网上对此报道很多，读者不难查证。我是见怪不怪，当年沪深两家股票交易所，究竟

谁是真正的首家和首创，自1990年以来似乎从无定论。日前在上海见到老友陆一，获赠他的新作《你不知道的中国股市那些事》，其中考证了沪深两个交易所获中国人民银行正式批复的时间，分别是1990年11月14日和1991年4月16日。不过陆著也记载了，深交所集中公开交易早在1990年12月1日。究竟谁是第一，怕还有的辩。

改革大潮下的中国，生孩子、取名字、被批准，常常不在一个时间完成，很正常。蓉渝两个土交所，成都挂牌于2008年10月13日，重庆挂牌于2008年12月4日，蓉先渝后；不过重庆土交所当天挂牌，当天就交易，以交易发生论英雄，渝先蓉后。后来看报道，天津、武汉也建有农村土地交易所，究竟孰先孰后，首创谁属，留给将来的史家去下结论吧。

对当下而言，谁先谁后不那么重要，重要的是农村建设用地有了公开合法交易的市场。能不能把土地资源的配置交给市场机制做决定，我相信如果只是坐在那里吵，那是吵一万年也不会有名堂的。设个市场试试看，还用邓公当年论股市的那几句话："有人说股票是资本主义的。我们在上海、深圳先试验了一下，结果证明是成功的。看来资本主义有些东西，社会主义制度也可以拿过来用。即使用错了也不要紧嘛！错了关闭就是，以后再开，哪有百分之百正确的事情。"

这正是改革时代的可爱之处。举一例，现行《土地管理法》规定："农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设；但是，符合土地利用总体规划并依法取得建设用地的企业，因破产、兼并等情形致使土地使用权依法发生转移的除外。"（第63条）按此条前半截的意思，农村土地永远也走不进市场，因为农民集体土地压根儿就"不得出让、转让或者出租"，那还讲什么市场？幸亏立法者手下留情，加了个分号，接着又下了个"但书"，开下一个"除外"的口子。虽然那口子也开得模糊不清，主体非企业不可吗？非破产、兼并才发生土地使用权的转移吗？如此等等，不过好

歹有个“除外”，总算把前文那几点断然否决的死规定，打出一个可大可小的折扣。

更可爱的地方，是执政党中央通过的决定可以指明现行法律完善的方向。如2008年的十七届三中全会，决定“逐步建立城乡统一的建设用地市场，对依法取得的农村集体经营性建设用地，必须通过统一有形的土地市场、以公开规范的方式转让土地使用权，在符合规划的前提下与国有土地享有平等权益。抓紧完善相关法律法规和配套政策，规范推进农村土地管理制度改革”。对照上引《土地管理法》，此处的土地不但可出让、转让或出租，且要建立“城乡统一的建设用地市场”。

甚至学界的一些书生之见，也对变革的实践产生些微影响。交代过的，笔者是2007年6月到成都参加一个研讨会，才开始接触当地改革经验的。那次会议，恰逢国家宣布在蓉渝两市设立城乡统筹综合改革试验区。我在会上听了介绍，引起兴趣但又觉得不过瘾，会后要求实地调查，去邛崃市羊安镇看了第一个实例，从此连续5年和几位同事同学调查研究成都，一发不可收。

重庆方面，时任市委书记汪洋和市长王鸿举于2007年6月15日公开署名邀约，“向全球恳求建设重庆‘试验区’的金点子”。重庆媒体上大字登出书记市长的个人邮箱，告知可以直接发信提出意见和建议。报道的评论说，“行政高官通过互联网面向全球问计寻策，在我国政界首开先河”，还公布提交金点子的截止时间是7月底，并于8月对金点子进行评选云云。

我至今保有《重庆商报》当年此项报道的电子文档。当时多少受到一点鼓舞，也很想一试真假，希望不是舆论炒作。于是就把在邛崃调查中的感受，集中到一点，即“在试验区的框架内试办土地交易所”，写就一篇建议，照报上公布的那两位领导的个人邮箱（wangyang@cq.gov.cn，hongju@cq.gov.cn），一按键就发了过去。

考虑到成都也设立城乡统筹改革试验区，而我的那点认识又是从成都调查所得来的，于是把建议也发给成都的书记市长。不知道邮箱，是用老法子发的快递。

很快，重庆的回邮来了，意思是：对建议有兴趣，已转给常务副市长黄奇帆，他会约你来渝详谈。信是从wangyang@cq.gov.cn那个邮箱来的，署名仅“汪洋”两字。再过几日，奇帆市长果然请重庆国土局电话邀约，我当时正好要去重庆参加一个会议，顺便上门谈土地交易所，也算平生一件乐事。成都的反应也积极，市里领导和主管部门对交易所兴趣满满，不由让人刮目相看。为了落子无悔，我把这份建议加上个题目——《试办“土地交易所”的构想》——投给《南方周末》公开发表，时间是2007年10月11日。

2008年两地农村土地交易所成立之后，我们时不时跟着到现场观察交易情况。有一次在重庆，看到介绍的背板上讲，薄熙来对交易所如何如何重视，似乎这位之前权倾一时的人物领导创办了重庆土交所。问当地朋友，应答是一句无奈：他现在是这里的一把手。中国政治真深不可测，谁官大，“朱德的扁担”就是谁的吗？我想我还是知道一点当时的实际情况，重庆土交所与“唱红打黑”可是一点关系都没有。薄熙来接替汪洋当了重庆市委书记之后，对土交所倒也是支持的。薄熙来后来倒了台，重庆的土交所也要倒台吗？我看那也太不讲实事求是了。咱们还是就事论事，看看土地交易所发挥的功能，究竟是不是为经济所必需吧。

土地的市场流转不可阻挡

蓉渝两地出现的农村土地交易所，最重要的含义是为农村土地交易提供了一个合法架构。讲过了，事实上存在的农地流转以及农房连带宅基地的转手，向来就有，就连“割资本主义尾巴”最高潮的“文革”时期也没有完全杜绝过。但是，合法的、跨村跨镇甚至跨县的、公开竞价的农村土地交易，的确是在蓉渝首创。

偶然因素少不了。不过依我的观察，打通城乡、合法的土地交易终究不可阻挡。根本的动力机制有两个：其一，产品市场化终究要导向要素市场化，其中也包括土地要素的市场化；其二，政府有权买卖国有土地，终究会导向农民也有权买卖农村集体土地。这里“终究不可阻挡”的意思，是观念、法律、政策或可障碍一时，但到老还是“青山遮不住，毕竟东流去”——土地市场说来还是真的要来的。

先谈第一动力机制吧。农产品的市场化改革，始于20世纪80年代中叶。原先是全盘的国家指令计划，具体到重要的农产品，就是统购统销：政府制定收购价和收购量，强令执行；再定量定价供应给工业和城镇居民。那套体制驱逐了市场机制，以“剪刀差”的方式把农村和农民的剩余集中到政府之手，曾被认为是推进国家工业化的不二选择。

无奈农产的短缺和农民的贫困总也挥之不去。道理也不复杂，讲到底无非就是价格机制不可欺：要低价去拿农产品，农民不会好好给你种的；再左一道右一道以公社体制捆绑农民手脚，谁想好好种地也种不成。改革就这样提上日程。一旦划下承包权的清楚界限，人家的产品唯有按市价才能货畅其流。

问题是价格有传导性。想想看啊，水稻有市价，小麦有市价，萝卜白菜也有了市价，那么生产水稻、小麦、白菜萝卜的那些生产要素——劳力、土地、资金、技术等——能没有市价吗？就算一开始没有，只要生产活动持续进行，产品之价就挡也挡不住地要传导为要素之价。

不妨一试，让我们从种稻开始。种稻得稻，那是遗传学决定的。春种一粒，秋收万颗，那是自然生产率决定的。人心不足，再想多得一点，如何办理？答案是扩大种植，多种多得。于是要素登场：要多种稻，总要加人力、扩土地或提升技术。自家有闲置资源，好办，增加投入就行了，横竖闲着也是闲着，但凡稻谷好歹有个正的收益，也比闲着资源强。问题是如果自家资源全部用上了，再没有闲着的了，如何扩大生产，就费思量。

一个办法是对现有种植结构做盘算，譬如能不能少种一点麦，腾出人工和土地多种一点稻？产品各有其价，这个账好算，无非少种麦减少多少收入，多种稻又增加多少收入，两相权衡，就知道减麦增稻值还是不值了。注意了，此刻产品之价已经传导到要素身上了，因为要获得增稻的收入，必以减少种麦为条件——你不放弃麦，就无法增加稻。这等于说，农地增稻的代价，就是放弃继续种麦的那笔收入。代价也是价，只要稻麦有价，你自家的农地也有价。劳力同理，自家劳力多种稻少种麦，劳力之价终究显现。

至于想利用别家的土地扩大种稻，产品价格也不难传导给要素。条件简单，只要你扩大种稻增加的收入，高于别家种稻所获的收入，他家土地转给你用的租金，就在这个差额之内。他种稻一亩收入100元，你种一亩可得200元，转用他家一亩土地之价，定在100元以内。究竟是1元还是99元成交，取决于竞争和交易费用。

这是说，但凡不同的产出之间有差价，或存在不同主体生产同种产品的生产率有区别，产出品之价一定传导为投入品之价。古人说得

好，物之不齐，物之情也。不同产出的差价来自人们的需求，不同主体的生产率之别来自供给，总是有的。因是之故，只要产品有价，要素终究亦有价。开产品市场而不开要素市场，是根本就做不到的。20世纪80年代以来农产品逐渐市场化，劳力、技术、农地的市场也接连登场，就是因为这第一动力机制不可抗拒。

非农业用途的土地，市价显示之路要慢好几拍。个中缘由，与以上揭示的道理倒是一致的。因为农村里非农业用的土地，最早的产出都是自用，不进入市场，没有市价，所以传导到这些土地本身，也没有市场化的可能。譬如集体建造的大队部、小队部之类，虽然也占地，但无非是盖了些公共空间供农民自用，不讲价钱，所以那些土地的市场化，路途不免遥远。这说明，凡产品自用的，其要素一般也自用。

农村非农土地资源最早走向市场的，是乡镇企业用地。本来乡镇办的农民企业，土地获得是为了自用，所以一般也免费。无奈乡镇企业的产出品是卖到市场的，所以“产品市场导向要素市场”的原则对它就适用。乡镇企业最盛之时，从业工人曾达到1亿之谱。后来城市开放，外资民企崛起，乡企板块改的改、停的停，农村闲下不少乡企占用过的土地，但凡有人要用，讲个价钱转手的所在多有。实在没人要的，等增减挂钩政策一来，往往也是首批挂钩的对象。在法律上，正如我们前文引用过的，最早给“不得出让、转让、出租”的集体建设用地开下口子的，也是破产、兼并了的乡镇企业用地。道理何在？产品市场化必导向要素市场化。

至于农民的宅基地，加盖其上的农宅向来自用，所以此要素自《人民公社60条》以降，法定就是不得买卖、租赁和转手。例外也是一直有，那就是农民之间因家庭、人口变动而发生的农居转让。据我所知，任何农房转手一旦发生，那幅宅基地其实也遵循“地随房走”的准则，一并转给下家。还是第一动力机制——产品转手了，要素也

转手——虽然习俗是农宅转手合约里一般不提宅基地，仿佛家家都是“悬空寺”，房子底下根本就不占地！

近来农村宅基地转让有规模扩大之势，是另外一套动力机制起作用的结果。那就是城市土地市场化了，政府破了“国有土地不得买卖、租赁、转让”的老规矩，迈进了“国有土地使用权可市场化转让”的新时代。城市地价节节上升，是一所伟大的学校，渐渐把农民——首先是靠近城市的郊区农民唤醒了。有样学样，你城市政府可以卖土地，乡镇政府和村组集体为什么就不能卖呢？特别遇到了“地在脚下，钱在门口”的情况，把村子整理一下，结余出来的乡企用地、公共建设用地以及腾出来的宅基地，使用权也有偿转了呗。这可是新的动力机制，产品不一定市场化了，例如农宅还是自主自用，但城市政府卖地的故事也启发了部分乡镇和集体农民，与其等集体土地被征用之后由着城市政府去市场化，还不如自己直奔农村建设用地的市场化。

两大机制交互作用，像流动的河水不断冲刷着河岸，农村建设用地“不得买卖、租赁、转让”的制度壁垒终究要被冲垮。堵是堵不住的，剩下的选择，无非是学蓉渝办农村土地交易所，干脆提供一个合法交易的平台，把反正挡不住的潮流纳入正规通道。当然也可以学鸵鸟，把头埋进沙子里，念叨几句“不受法律保护”之类的软话，算为自己免了责，却让法外的世界越变越精彩。

从产权的角度看土地流转

在常识上，土地流转没有任何特别之处。只要农产品可以转手买卖，生产农产品的要素——包括土地——终究也可以转手买卖。从产品市场到要素市场，本来就没有什么不可逾越的界限。政府有权转让国有土地使用权，农民当然也有权转让集体土地使用权。无论在经验上还是在逻辑上，土地流转自然之极，本不值得大惊小怪。

可是一旦进入上层建筑，土地流转立马惊天动地，好像是多了不得的一件大事，很容易引发两极分化，特别是那些“无立锥之地的失地农民”，很容易揭竿而起，闹到天下大乱。走市场之路，别的似乎还好说，但土地一定是例外。总之，“大词”迭出，足以吓唬为政者不得越出雷池半步。

结果就是土地问题“两张皮”。一方面，伴随农产品和城市国有土地的市场化，农地市场化的趋势不可阻挡，多种多样的土地转让无日无之。另一方面，由于观念滞后、政策滞后、法律滞后，农地转让行为仅活跃在法外世界，迟迟得不到合法承认。成文法与现实脱节，官民冲突屡起，中央部门与地方政府离心离德，以土地问题为最。

正本清源，还是要从财产权利出发。过去多少年，以为社会主义建立了公有制之后就再也不会遇到产权问题了。经验证明，此认识大错特错。从社会主义改造到改革，无论城市建立的国有制，还是农村建立的集体制，都不过是初级阶段的初级选择，不但有待完善，尤其需要改革。公有制产权改革的实质，是确立财产使用、经营、收益、转让等各项实际权利，为市场经济奠定可靠的基础。

这里集中谈农村集体制。从法律归属看，农村的土地和其他生产性资源属于农民集体所有。但是在实际上，农民集体与国家的权利关

系一直没有得到清楚的厘定。说土地、耕畜以及劳力都属于农民集体，但种什么、养什么、以什么价格把农产品卖给谁，过去长期受政府行政指令的统制。在集体内部，农民作为成员的权利究竟怎么界定？事实上，集体无权回答这个问题。1961年的时候，安徽等地不少生产队把土地承包给农户耕作（也叫“借地耕作”），但在当时及以后多少年都不合法，否则农村改革早就开始了。

生产队要转让名义上归自己所有的资源，也得不到允许。人民公社时代，“平调”的事情有，“刮共产风”也有，把农民的财产一股脑儿归了大堆的，更常常发生，且政治正确，在当时亦属“合法”。至于讲个价钱转手集体土地、厂房和设备的，底下也有，但只能实际发生，搬不到台面上来。说“集体所有制”，到底集体之下的农民有什么实际的权利，长期以来是一笔糊涂账。

十一届三中全会以来的改革，触及农村集体制下的农民财产权利。问题既简单又直白：集体土地可不可以承包给农户耕作和经营？承包农户打下的粮食，给国家缴税和集体提留之余，可不可以拿到市场上自由出售？农户种地之外，可不可以务工经商？可不可以购买农机和其他生产资料，从事满足市场需求的经济活动？农民究竟“恒为农”，还是可以进城镇从事非农产业，进而转为“非农民”？

所有这些“可不可以”，都是权利问题。改革的实践让中国农民明白，仅仅宣布建立“农民集体所有制”，远远没有解决农村的全部财产权利问题。集体制至多不过是一个粗糙的体制外壳，尚不足以回答更多更实际的经济权利问题。真正要释放农村的经济潜力，还需把实际的财产权利——也就是农民运用一切资源的自由行动边界——一道一道地界分清楚。集体制下的农民产权再界定，就是中国农村改革的基本经验。

问题是，产权界定不可能一蹴而就，这是因为随着观念和技术的变化，资源和资产的内涵也在不断变化。过去算不上财产的，现在算

了，财产权利怎么划，问题就来了。举一个我见过的实例。在网箱养鱼技术发明之前，大水面对农户而言并不是现实的资产。可以网箱养鱼之后，如何划定大水面的承包范围，就是一个现实的产权问题了。资源和财产的概念与时俱进，产权界定也要与时俱进。这样看，产权界定非一日之功，要随着观念、技术和整体环境的变化而不断推进。再举一例。早年办乡镇企业的时候，哪有什么排放权的概念？后来才有的，有了就要及时界定，否则自由与秩序就找不到平衡点。

农地问题亦然。包产到户的时候，农民哪里可以进城务工经商？还不是8亿农民搞饭吃。所以当时非强调“承包制长期不变”不可，以此稳定农民的预期，也保护农户承包集体土地的权利。后来农民的自由扩大，可以经商务工，也可以进城或到远地寻找工作机会。这时还要不要“承包权长期不变”？还要。但重点需要变化——长期不变的农地承包权，要包含“在承包期内有权转让”的新内容。不讲可转让，只讲“长期不变”，一定要把农民束缚在农地上，那就没有道理。讲到底，产权——包括承包权——有什么用？还不是用来保障农民的经济自由，以谋求更好的生活！

随着改革与发展的推进，转让权对农民越来越重要。国民经济的结构变化了，农民的机会集合也发生了变化。无论如何，占人口50%以上的农民，只分享不足10%的农业GDP，终究是富裕不起来的。讲中国转型，首要的还数农民转为城镇居民。大势不可挡，勉强去挡不但误大事，而且最后还是一个都挡不住。配合经济转型，最重要的制度安排就是农村各项资源的转让权。在今天的情况下，不讲允许转让、保护转让、便利转让，实在与农村的实际和农民的要求脱节。

农村建设用地的市场化转让，受两大动力的推进。其一，靠近城镇的农村建设用地，包括分给农民的宅基地，已被卷进城镇化、工业化的大潮，大量用于出租和其他形式的转让，不再是农民自用、自建的形态，早转为事实上的经营性建设用地。所谓两亿进城农民，真正

住进城市商品房的还是凤毛麟角，大量是在城乡接合部和“城中村”的集体建设用地，包括村民宅基地上的物业落脚。因此，这块“地产”，在事实上早已进入市场经营的范畴。产出品市场化了，要素能不走向市场化吗？

其二，政府卖地如火如荼，每日每时地刺激、开导、训练着靠近城市的农村集体也加入卖地的行列。这是“州官与百姓”权利孰重孰轻的问题，不是经济学家完全解释得了的现象。只是趋势很明白，用大禹他父亲的办法去治水，就算是权宜之计，我看也是预后不良。

根本出路是顺应改革的内生逻辑，及时转变过时的观念，把确权的重点移向城乡一切资源和财产的转让权。在逻辑上，使用权清晰了，不等于转让权也一定清晰。但翻过来就截然不同了：转让权清楚的，其使用权一定也清楚。否则，当事人把什么转让出来呢？

要明白，产权就是选择权。经验告诉我们，任何资源总有多种用途，保护产权其实不是保护资源本身——尤其不是按保护者的意愿去保护资源——而是保护产权的主体自由选择利用资源的权利。再上一个层面，选择不同的用途，也包括选自己用还是取一个合适的价格转给他人去用。这也是产权的一项权利，因为在很多情况下，自用资源还不如给他人利用效率更高，取一个合适之价转让使用权，对双方和社会更有利。这也是市场经济的基础。所以不能认为，保护产权就是资源永不换手、永不转让。那样只坚持资源的自给自用，妨害分工和交易的发展，事实上永远也做不到自足，更达不到富裕。这样看，保护产权包括保护选择转让的权利。

这些认知对实践有重要影响。本书不断强调，事实上的转让权是一回事，获得合法保障的转让权是另外一回事。现实的难点在于合法化严重滞后。这就需要观念更新、政策更新和法律更新。好在十八届三中全会的决定，针对性很强地提出以下表述：“完善产权保护制度。产权是所有制的核心。健全归属清晰、权责明确、保护严格、流

转顺畅的现代产权制度。”这是下一阶段全面深化产权改革的行动纲领，也预示着要让市场在资源配置中发挥决定性作用，非要在确权方面完成一场奠基性的战役。

国土部怎么成了“供地部”？

本打算接着写土地市场，不料才开了个头，微信里跳出一条新闻，不得不停下来查证一番：“国土部官方微博‘国土之声’发文称，近日关于‘人口500万以上特大城市不再安排新增建设用地’的报道，属于媒体误读。”读到这条新闻的时候，是2014年1月13日下午。

怎么误读的？赶快找先前的报道来看。最早的“独家报道”来自“新华新媒体”，原文很简短：“国土资源部部长、国家土地总督察姜大明10日在全国国土资源工作会议上说，中央要求东部三大城市群发展要以盘活土地存量为主，今后将逐步调减东部地区新增建设用地供应，除生活用地外，原则上不再安排人口500万以上特大城市新增建设用地。”此新闻先出现在移动终端上，没有通栏大标题，只在文前用方括号括出20多字的一句提要：“我国不再安排人口500万以上特大城市新增建设用地。”

30分钟后，各网络媒体转此消息，通栏大标题就十分醒目。新浪网转财经网的是，《国土部：不再安排500万人口以上城市新增建设用地》。凤凰网房产频道的更养眼，《国土部住建部将修订“城市边界”，房价或将上涨》！消息来源都是上引国土部姜大明部长的讲话，其实内里也报了“今后将逐步调减”、“除生活用地外”等限制条件，不过加上业内人士的个人推测：“在严控新增建设用地供应规模的背景下，短期来看，住宅地价或将上涨，以弥补增量减少而带来的土地财政缺失。”

两天后，“国土之声”发文纠正：“供地政策不是‘一刀切’，‘人口500万以上特大城市不再供地’属媒体误读。”该官方微博强调，姜部长就此讲的是三句话，“这三句话，逻辑层层递进，不

可割裂，而且每句话都有前提。‘盘活土地存量为主’、‘今后将’、‘逐步调减’、‘原则上不再安排’等限定字眼都表明了，今后对人口500万以上特大城市的供地政策，不是从现在就‘一刀切’”。

一番正读之后，读者得到的信息是，国土部长并没有宣布从现在起就对500万人口以上的特大城市立刻不增加供地。只是为了矫正特大城市过快扩张的趋势，供地政策将逐步调整，在特大城市将以盘活土地存量为主，除生活用地之外，原则上不再安排新增建设用地。事情清楚了，这波“误读”总算过去了。

不过，我的问题还在，写到了本文的题目上。要问的是，偌大一个中华人民共和国，960万平方公里，600多个城市和将近两万个镇，又处在较快的城镇化历史进程之中，全国城镇的供地——每年究竟增加多少城镇建设用地——都由中央政府一个行政部门来决定并审批，究竟是不是一个合适的体制？国土部充当全国城镇之“供地部”，究竟能不能担负得起为城镇化合理配置土地资源的重任？

以本次“误读”为例，我以为“供地部”很难干好这档子活儿。先说“500万人以上特大城市”，这本身就是一个超模糊的概念。到底是城市市域范围的人口，还是居住在城市市区（建成区）里的人口呢？这可差大了。据2010年第六次人口普查结果，上海总人口2300万，城镇人口占87.5%；重庆总人口2884万人，城镇人口仅占55%。说一个城市多少人口，多了少了都无妨。但扯上供地，利害关系大了，不分清楚就不行。推而广之，“500万以上人口特大城市”，实际的城镇化率个个不同，想“一刀切”也做不到，只有“一刀一刀”地切才行。

各城市的人口增长率也不相同。还是利用2010年第六次人口普查的资料，只需与第五次（2000年）的结果相比较，就知道不同的城市有大不相同的常住人口之增长率。未来怕也是同样的，有的城市很

“招人”，有的城市则不那么有吸引力。不管人口的动态趋势，断然全国一个供地政策，那还有什么“以人为本的城镇化”？

现有城市的土地利用状况差别不小。端看“城区人口密度”，仅在省会城市、计划单列市以及直辖市之间，上下的幅度就很大。据我看到的资料，市域范围内每平方公里人口——不算三沙市那样不足1人的——几十人的有之，几千人的也有之，全部拿到北京城里由一个行政部门定夺，资源配置效果如何，可想而知。

至于“逐步调减”、“今后将”云云，更是模糊得可以。套用2014年铁道部门关于春运期间能不能解决一票难求问题的公开回答，那也是“没有时间表”的。说分步调减、将实施供地新政，但又没有时间表，那调谁不调谁、什么时间调，各地方就好好“跑部”吧。这边厢，国务院一次次开会要求各部委减少行政审批；那边厢，实际的审批需求又在不断增加。不跑不批，谁知道那“逐步调减”、“今后将”又将落到哪个城市头上？

再来一个“除了生活用地，原则上不安排增加建设用地”。听起来很妥当，决策人早就料到减供政策可能影响对房价的预期，再次牵动舆论的神经，所以先埋下一笔，留下余地。殊不知在实际中，凡政府部门处理的事务，“原则上”就是最难掌握的原则。此言一出，批你增加供地可以，不批也可以，留给部门和官员自由裁量的空间太大了。

最要害的，是政府机构决定供地时——无论是立马增加（或减少）建设用地、逐步调减建设用地，还是“除生活用地外，原则上不增加建设用地”——究竟以什么为决策的依据？总人口？城镇人口？变化的城镇人口？人口密度或经济密度？想来想去，用哪个“根据”给土地资源配置带来的麻烦都不少。比较而言，倘若以含义清楚论高下，此次新闻“正读”好像还不如“误读”——管他三七二十一，凡500万人以上特大城市从此一律不供地。就“一刀切”了，谁“跑部”

也没用，横竖就是不再供地。这里有点经济含义：管制用语清楚，交易费用通常比较低就是了。

进一步要问，宪法和法律授权国土部决定全国所有城市的供地吗？这其实是一个改革转型期的悬案。1988年全国人大修订《宪法》有关土地条款的时候，在第10条原文“任何组织或者个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地”之后，加了一句，“土地的使用权可以依照法律的规定转让”。从文本看，《宪法》说可转让的是“土地的使用权”，没有也不可能限定仅仅只有国有土地才有权转。但后来的立法进程，只在1990年通过《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》，却再也没有通过一个关于集体土地使用权出让和转让的法条。这是下位立法没跟得上《宪法》修订的历史欠账。不过，如果“法无禁止即可为”，我国也并无一部“禁止集体土地使用权出让和转让”的法规，集体土地使用权的出让和转让，也不好任谁说不合法就不合法吧。

所以这些年以来，一直有农村集体土地入市的探索。国家级的改革试验区里有，地方改革试验区里也有，不少非试验区其实也在进行。外加地方立法（如2005年广东省人大通过的地方法规），以及中央红头文件（如十七届三中全会决定），一直在扩充农村集体经营性建设用地进入市场的合法空间。集体建设用地的入市，难道不也是向城镇化供地吗？这样看，国土部至少不是“唯一供地部”，发文件、宣示政策，总要与部门的法律地位和实际地位相符合才对。

刚刚公布不久的十八届三中全会的决定，在经济改革方面确立了一条纲领，那就是“市场在资源配置中起决定性作用”。为此必须“加快完善市场体系”，其中包括“建立城乡统一的建设用地市场”。很明白，土地是经济资源，在利用中当然要由市场起决定性的作用。建起了城乡统一的建设用地市场，靠价格机制协调供求，当然再也不需要国土部门那么辛苦，年年、月月、日日在那里给全国城镇

批地。那种模式根本不能有效配置土地资源，一不小心，还把不少官员活活批进了贪腐的深渊。

当然不可能一蹴而就。不过人们也真希望听到，主管部门究竟打算如何推进这场土地方面的实质性改革？一步走不到，又准备分几步走？可惜，这方面消息虽然也有，但好像很少。听来听去，“主旋律”还是这特殊、那不行，这里打个折扣，那里加块补丁，反正弄来弄去，土地还是被排除在“市场的决定性作用”之外，似乎唯有靠看得见的手来配置，中国城市化的土地利用才不至于天下大乱。

容在下问一句：真有那么一回事情吗？

行政之手不高明

以行政之手配置土地资源，为城镇化承担供地之重任，到底可取不可取？答案是，乍看挺好，似乎也行得通，但经不起时间的蹂躏，搞着搞着，就事与愿违，漏洞百出，不能持续。

我们差不多是看着土地配置权集中到北京来的。原来没这个问题，因为过去的法律根本禁止土地买卖、租赁和转让。国有土地在国有机构之间划拨，集体土地在农村自用。划拨权和农民自用土地的审批权都在基层，县人民政府就可以搞定，不需要更高级别的政府操心。在那个阶段，发展的瓶颈是资本，高级别政府要管控的是资本。横竖没有投资，谁占土地也没有用。

小变化是农村包产到户，农民温饱问题初步解决，盖房的需求急升。农村盖房要占地，而且多少年来凭集体的成员权，你占他也占，不占就吃亏，所以20世纪80年代开始，控制农村占地盖房成了一个问题。有问题就发文件，审批权向上集中，不过大体也是北京出政策，省级人民政府定标准，执行还靠县、乡（镇）、村。实际上，农村宅基地的配置权，并没有收到中央。

大变化是开放。中国得天独厚，有个香港，另搞了一套资本主义制度，土地不但可买卖（批租），且因为有市价，能形成未来收入的预期，所以可融资。这就把土地与资本之间的财务通道打开了。内地引外资办厂要落地，土地不能划拨，于是急急改法，从明令禁止土地流转，转为“土地的使用权可以依法转让”。

开放来得急，等不到“依法转让”之法通过，珠三角大批外资工厂就落了地。国有土地转了，集体土地也转了。1990年全国人大通过的只是“国有土地转让”法规，没有集体土地的份儿，但实际上大量

农村土地已经转为三资企业用地。怎么办？算“历史遗留问题”吧。好在还有一个办乡镇企业的合法空间，乡镇也可与外来人“合办或联办”，反正土地的非农利用算是开了闸。

真正的冲击，是城镇土地批租制的成型。不得了，原来土地就是资本！这是最激动人心的发现，开始懂得的地方少，无奈利益教人明白，慢慢从沿海到内地都懂了。从此“占地”需求直线上升，一发不可收。

这里还有一个关键的枝节。从20世纪80年代到90年代，财政分配体制有一个重大调整。80年代讲放权，层层包干即调动地方发展经济的积极性，但中央财力不足，引发担忧。可是重新集中财力，地方怎么平衡？前一段读朱基在上海的讲话，才知道当年要开发浦东，上海财力不足，特别向北京要来“土地出让收益留地方”的政策。注有样学样，“税收集中于中央，土地收益留地方”这样一种财政分配格局就形成了。

地方的“土地资本化”就此装上了强大的发动机。须知“政府”两个字虽然写下来是一样的，但香港特区政府、新加坡政府差不多就只是一个城市政府，到了中国内地，中央、省、市、县、乡（镇）、行政村，可以叫政府的“单位”有几十万个之多。土地财政的口子一开，那么多政府单位，就算不大的一个比例成为“开发土地的积极分子”，那也不得了。

反映到土地账本上，就是耕地大量减少，工业化、城镇化的土地占用大幅度上升。中国这么个大国，倾向性的问题非闹得很严重才容易引起注意，有的时候，非要说得更严重才管用。20世纪90年代后期到新世纪之交，一度流行的“10年减少耕地1亿亩”就是一例。其实在那笔账里，大头是“退耕还林”之果，但是加到一起算，让决策者好

下决心。果不其然，“耕地红线”从此就成为制定相关政策的一道不可逾越的界限。

当然，工业化、城镇化也对耕地的大幅减少做出了“贡献”。土地部门有行家介绍，20世纪90年代后期，他们把主要城市不同年代的地图用透明纸描绘下来，然后按时间顺序叠放到一起，清晰地“秀”出一个个城市“摊大饼”式的发展轨迹。再加一个对照：香港特区以及不少发达国家的城市边界却几十年基本不变。据说那次演示的效果极好，领导人一下子看到问题的严重性。“实行世界上最严格的土地管理制度”——最严格的耕地保护，最严格的土地节约——就成为计划生育之后又一项国策。

土地管制的权力也因此集中到北京。中央上收了各地的用地审批权，引进了“用途管制”（这点我们以后还要再深入讨论），并强化了土地督察。国土部就这样成了“供地部”。法律依据很现成——合法流转的是国有土地，而国有土地的所有权由国务院来行使。国务院日理万机，当然交付主管部门打理。于是，全中国可流转的地权顺理成章地集中在国土部。

问题是动用行政之手配置土地，要解决的问题是不是真的就解决了？诸如工业区跑马占地、“摊大饼”式的城市扩张、过多占用耕地以及土地的非集约利用——所有这些强化土地行政管制的“师出之名”——是不是因为动用了行政之手就根本解决了，或至少减轻了症状？数据显示，没有。前述“10年减少耕地1亿亩”，除开退耕还林的部分，每年建设用地增加也就是300万~400万亩之谱。土地管制高度集权之后，情况不但没有好转，占用的耕地却更多了。我看到的数，全国被征为国有土地的农村土地，2005~2008年间平均每年450万亩，2008~2012年更急升为每年669万亩。这还不算每年怎么查也查不过来的违规用地。读者当记得，2008年十七届三中全会通过的决议，明明

白白写有“逐步缩小征地范围”，可是5年过去了，全国征地规模比“实施最严格的土地管制制度”之前，没有减少反而大幅度增加！

看来，行政之手不好使嘛。分析成因，首先是信息成本过高。试想到今天为止，全国范围的土地确权不过是一个尚待实现的政策目标，最基础的土地登记、测量、变更记录都不完善，“最严格的土地管理”从何谈起？其次是动力机制，讲白了不过是官场公事，有几个真拉下脸不惜为国有土地得罪同僚的？再次是激励不相容，经验是越管不住，才越有理由要更大的管制权。最后是缺乏客观评估，到底执行得怎么样，基本上是行政部门自弹自唱、自我评价，没有过不了的关。

此次误读事件，不过是又提供了一个新鲜实例。为什么特大城市要以盘活土地存量为主？还不是这些年增量过多，在一个天天高喊土地奇缺的国度里，走了一条“摊大饼”式的城市扩张路线。对策是什么呢？当然就是控制增量，原则上不再增加对特大城市的供地。但人们要问：10多年前不就是因为土地没有得到好好利用，才集中土地管制权，由国土部来控制供地的吗？实施了多年“最严格的土地管理”，结果南辕北辙，继续靠这套办法，管用吗？

即便管住了总量，如何把有限的可用土地配置给一个个城市，是更大的难题，难就难在用什么准则来配置土地。看了多年发出来的信息，实在找不到所谓合理配置土地之“理”，究竟以何为依归。凭规划？那一边编、一边改的规划能成为合适的依据吗？看基数？那基数错了岂不一错再错？看各地方违规情况？问题是“规”错了谁来负责？还是从实际出发，讲白了还是由各地的谈判能力决定？或者干脆就是通行的官场准则——谁官大谁标准？

有一次看媒体报道，国土部副部长胡存智说哪里房价过快上涨，就增加哪里的供地。比较而言，这是最简明又正确的供地原则。市场就是这样工作的——商品供给量对价格变化做正向反应。这里的微观

基础，是行为人在逐利动机的驱使下，通过增加供给量来应对上升的需求，利人也利己。国土部不是逐利机构，考虑供地要参考市价的变化，难能可贵。

即便如此，该准则仍然有失粗糙。假如北京、上海房价分别涨了30%和20%，供地量是不是也对应增加30%和20%？还是分别增加15%和10%，或者60%和40%？麻烦来了。市场处理这个问题，靠多个卖家之间的竞争，谁多供地谁增加总收入，但要受到利润可能减少的制约。政府在一个城市的范围内独家供地，竞争的影响大不一样。譬如增加对北京的供地，影响不了上海的房价。在操作上，就算部长亲自坐镇“窗口指导”，我猜他也不会单看房价就下单。这是说，还有其他准则也要起作用。

因此，问题不在于改变行政供地的技术枝节，要改变的，正是“用行政之手供地”本身。为什么要让行政之手退出土地配置？因为这只手太笨拙，即使在最好的情况下，也担当不起有效配置土地的大任。

---

1. “另外一个土地批租，要是还维持原来按比例上缴的政策，我说实话，谁也没法去搞土地批租，你那个钱也收不到。还不如让上海先试个点，就留给我们算了。”见《朱基上海讲话实录》，第445页。.

土地配置，何难之有？

土地资源之配置，究竟何难之有？回答这个问题，怕要从资源配置讲起。那是个外来词——resourceallocation——自亚当·斯密以来，就成为经济学关注的两大主题之一（另一个主题是收入分配）。在古典时代，两大主题密切相关，资源是怎样配置的，收入也就怎样被分配了，前者从生产过程着眼，后者看产出的结果到哪里去了。

资源配置所以值得讲究，根本的一点，在于资源总有多种用途。既然资源的用途不止于一，选择很重要。以土地为例，可栽树、可种庄稼、可修路，也可盖房，人们究竟选哪样？定了大类，还要细分：种豆得豆，种瓜得瓜；栽树呢，苗木、乔木、果树，个个不同。进而还要选量，盖房子占地，占多少才算合适呢？

这就把“配置”提上了日程。对一个经济而言，分别拿多少土地来栽树、种庄稼、修路盖房，就是土地资源的配置问题。这里有人的行为的含义，不是纯粹的自然天成——像地球围着太阳转那样的现象，一般不说是配置之果。当然人们配置资源，也在大自然中发生。阿英的《盐乡杂信》里有一句描写，“沿着护城河一路看去，有山有水，有树有田，还有那古朴的农民，庞大的耕牛，有君子风的鹅鸭，以及不系的轻舟，很适合地配置在风景里面。”这里说的是人工的资源配置，总镶嵌在不受人配置的自然之中。

回到经济问题。资源配置有什么难以处理的麻烦呢？我的认识，像一切人的行为一样，作为主动选择的资源配置，虽大可天马行空，但归根到底要受多重制约。第一制约是自然。非要在干旱的山地种水稻，不是不可以，只是那配置劳民伤财就是了。至于毁林炼钢、围湖造田，大自然日后还会给以报复性的惩罚。技术约束也很硬，横竖没

有金刚钻，谁也揽不了瓷器活儿。由此衍生出一个道理：技术变化了，“资源”的定义也变化。早先英国的习惯法，划土地所有权很慷慨，说哪块地是你的，下达地心、上至天庭都是你的。可是石油技术诞生后，土地的地下部分就要另议。有了飞机之后，空中之权也要再议——原来不算资源的，现在变得炙手可热！

更现实的制约是成本。一幅田地在同一时节用来种豆，就不能种瓜。这是说，配置种豆，就要放弃种瓜，同时也放弃一切其他配置的收益。此放弃的收益，就是种豆的成本。不少书上说这是机会成本，没错。只是所有成本都是机会成本——有选择、有机会、有放弃，那就一定有成本。这样看，资源配置要受成本制约，任何一种配置都要放弃某些收益。成本太高，得不偿失，非经济配置也。

最大的麻烦，在于技术和成本都不断在变。想想沙子原来是多么不值钱，因为太多，更因为没什么效用。但是“硅”的技术发展起来之后，“硅谷”令人肃然起敬。身处技术进步加速的当下时代，究竟何是资源，何不是资源，瞬间多变。从QQ到微信，开始不过大家觉得好玩而已，岂料玩家多了，本身就是市场资源。2014年春节我在哥伦比亚大学访问，遥看国内抢红包爆棚，微信成了金融资源。资源的定义说变就变，配置能容易吗？

成本变化更难拿捏。决定种豆就得放弃种瓜，这原理简单。但问题是豆与瓜的相对价格会起变化，也就是我们配置土地的机会成本会起变化。做决定的时刻，根据的是过去的信息，顶多加上预期或预测，但期望种豆涨价、结果事与愿违的，在现实世界里可是多了去啦。配置一幅田地，很想遵循经济准则，也追求收益高、成本低，无奈相对价格变化莫测，种下了豆子发现错了，难道中途要把豆子苗都拔掉吗？

这些年的城镇化发展，急剧改变了土地的相对价格。那是夸张的变动。1987年我国首次土地拍卖的资料，本书上部用过的，那是紧靠

深圳水库的一幅住宅用地，总面积8588平方米，70年的使用权，成交价为525万元。折下来，每亩不过人民币40.7万元。现在那个位置的住宅用地，每亩要多少钱？全国主要城市平均看，仅2000~2010年10年间，住宅用地的地价就涨了5.3倍。

就是说，全中国凡靠近城市的所有农业活动，包括种菜、种瓜、种粮、种树，机会成本平均来说一律急升！注意了，不是农药、化肥、人工这些直接的生产成本上升，而是土地配置给农业的机会成本上升，因为这些土地继续农用，就必须放弃“种”房子的高收益。这些年土地问题越闹越大，以经济分析看，其主要祸因不是别的，正是城市用地相对价格所呈现的夸张式上升。

成本约束发生了变化，人的行为和想法要不要跟着变呢？一个教训是顶着来、对着干，明明住宅用地的市价急升，偏偏严控住宅用地的供给，结果越调控，房价越高，拉动地价也升高。后来顶不住了，才有胡存智部长的放话——房价涨，就增加住宅用地的供应。这个大算盘打对了，需求涨，增加供给在逻辑上可平抑之。

问题是对一个拥有600多个城市的大国而言，房价究竟何指？是京城的、上海的、深圳的、广州的，还是所有城市平均的？那么多个城市，宏观上只好看平均值。这才是真正的麻烦所在。因为中国各城市的房价，在不同时期的变化幅度差别甚大，有时甚至连变化的方向都不一致。在这种情况下，把调控供求的权力集中到北京，让主管部门看平均数决定政策，那只能搞得个满拧。

城市之间的房价变化为什么不一致？追下去，影响因素又是无数。这里只讲一条，人口流动和集聚的去向不同。现在城市级的常住人口变化很容易查。2000年是第五次人口普查，2010年是第六次。我看到亚洲开发银行委托加拿大一家咨询公司做的加总，那10年之间，全国共有913个“地方政府单位”（指省以下的省会城市、地级市、县

级市和县）共减少了4526万人口；同期，又有10个地方政府单位共增加了1.28亿人口（EdwardLeman，2013）。

再粗略一点，那10年间中国全部增加的人口，有65%发生在百万以上人口的城市，有29%发生在500万以上人口的大城市，只有4%发生5万~25万人口的小城市。若看京津沪的人口增长，10年在37%~40%，而同期全国城镇人口平均只增加了5.8%。

画下的图形令人印象深刻。同样级别的城市，有的人口增加迅猛，有的平平，有的居然锐减。都说中国很讲行政级别，可是轮到人口流动与集聚，人们到哪里谋生，到哪里落脚，在哪里常住，反而不大买行政等级的账。可是行政权力的配置，连同政府掌控的资源配置权力，却还是照着级别来。结果人口大量涌去之地，承受能力遭遇挑战。同时，诸多人口流失的地方，行政级别固然还在，但街上看得到的需求可就不行啰。这两类城市的房价，能是一回事吗？平均处理，那就把两头的状况都歪曲了。

说到底，“人往哪里去”和“人在哪里住”，都是深不可测的问题，事关资源配置，麻烦更大。最近几年，每到一地，我总把当地的规划找来看看。印象之中，能把城市人口规划做准的，好像一个也没有。上海的专业水平应该是全国靠前的，2005年报国务院的城市规划人口，到2020年为1600万。但实际上，2013年底上海的人口就过了2300万。要知道人口是城市规划的基础，通常先规划好人口，再按大城市每人占地100平方米的标准配城市土地。现在实际人口鼓出了一个超级大包，你让人家到哪里去找承载力？

相反的例子也遇到过。沪宁线上一个地级市，2000~2010年间总人口只增加7%，但城市规划雄心勃勃，几十个重大项目工地和新城计划同时开花。为什么不集中起来一块块地搞呢？更不要说贵州一个县城，城区面积要一下子扩10倍，可本地劳力差不多都跑了。那位县委

书记很能干，我等从旁看来，要是把他配置到浙江义乌为官，资源配置的效率一定大大提高。

把上面提到的加起来，自然、技术、成本、相对价格、人口流动与集聚、静态和动态，还有无数来不及提到但也影响资源配置的因素都考虑进来，我们不难知道，资源配置究竟何难之有——难就难在要处理的信息无数。这样来研究资源配置，我以为合适的问题不是怎样正确配置资源——那几乎是怎样也做不好的——而是资源配置出了错怎么办。前提是注定要出错，随时会出错，所以体制上要解决的问题，不是确保配置决策不出错，而是一旦出错，如何确保纠错的代价比较小。

选这个角度，容易理解把全国土地配置的权力集中到北京的部委，为什么从一开始就没有胜算。不是说集中权力断然没有优点，有优点的，但要以做对事情为前提。资源配置包括土地配置，如此日常的、平凡的、涉及相关事项无数因此信息成本非常高昂的事务，集权不出错的可能性等于零。

对于容易出错的事务，分权才有优势。分权决定资源配置，出错的概率比较小，纠错比较容易。

分权、分责、分利

配置资源要处理信息，这是常识，也是现代经济学的老生常谈。出发点简单：资源皆有多种用途，可做多种选择，有不同组合之可能，产生的效果也各式各样，所以得收集大量信息，梳理、消化一番，才能形成判断，做出决定。

但是，信息成本为正，在逻辑上还不一定就走得到市场体制去。总有这样的见解，认为在分权的市场里，个人、家庭、商贩、企业等，还不是照样有处理信息的困难，还不是照样常常出错？集权的体制呢，收集和处理信息的能力也强大，凭什么就不能主导经济决策？

是的，仅看信息成本，并不足以认清计划经济与市场体制的分野。信息有成本，决策易出错，集权如此，分权也如此，分不出个高下来。在思维上，还要加上哪一道工序，才可以把经验上呈现的两套体制看得更清楚？

为这个问题想过不少时间。答案是，既然出错无可避免，那就要看出错之大小，还要看纠错能力之强弱。结合经验的观察，我以为洞若观火、高度集权的体制，但凡决策出错就是大错；一旦出错，纠错又极难。比较而言，分权决策出小错的概率高。更为可取的，是分权体制纠错快、纠错的能力强。

先说第一点。集权做决定，小事也变成整齐划一的大事，所以一旦出错，自然就是大错。我这一辈年少时期经历过的大炼钢铁、大食堂、大公社等，不但错，且都是大错。要是限在一个小范围里，或先做点试验，看看效果再决定是不是推广，或分权决定，允许可以这样也可以那样，那还比较好办。但一哄而起，全国一起闹，非碰大钉子

不可。后来“文革”，叫“大革命”，结果也是大错特错。分权决策的体制，出不了如此高级别之错。

集权的决策出大错，纠正也不易。分三点：第一，很多人一起分摊出错成本，错再大，摊到每个人头上只有一点点；第二，发现大错的信息成本也高，如大食堂的问题，底下早明白了，就是传递不上去；第三，决策集中，没有替代，纠错的时候投鼠要忌器，“顾全大局”为上策。

集权决策也不是一无是处。讲过了，前提是要做得对。一旦做对，集中做也就大对。中国历史上，修长城、凿大运河那样的事，应该都不是分权决定做得出来的，当然到底是对是错，后人还可见仁见智。近年几次看过都江堰，我认为那不但是做对了，而且是大大的对。更现代的例证，我想也是有的。1972年毛主席邀尼克松访华，打开中美建交的大门，当然是集权决策。回到那个时代背景里去，如果不说是老人家的意思，真的每人发一张票，我怕那个时候的我是不会打钩赞成的。

问题是决策可能出错。分权的体制，你选东、他选西，不容易一错全错。上帝造人很有趣，“龙生九子，各不相同”。至于不是一条龙所生的，那就更加不同。人群的偏好总有别，总有人选别样的路走，选别样的事情做。市场常常显示需求的多样性，并对独到的决定给予特别奖励。聪明的农民就知道，当大家一窝蜂地跟风种大蒜时，你偏种辣椒，可能你就发了。

分权出错，纠正得会比较快。不是当局人从谏如流，而是他坚持错误的本钱太小。分权决策，权（“拍板”是也）的后边跟着利，也绑着害，横竖你决定你负责，出任何错，不及时改的代价极大，反正谁也不能集天下财力，来为自己的错误埋单。刚愎自用的主在市场里也不缺，问题是分权游戏之下，由着他凶也凶不了多久，因为谁错谁赔，赔光了他就出局了。

这里点到一个关键，分权、分责、分利要一体化。权责利脱节，道德风险就来了。那是说一个主体的行为，收益归自己，代价却多多少少由别人代为承担。不少现在被称为“市场经济”的体制，内藏的道德风险不小，这是市场经济也时不时要改的原因。不过整体而论，叫市场经济的，比高度权力集中的计划经济，权责利之间的结合还是紧密得多。按科斯定下来的传统，经济体制的实质区分要以权利界定为基础，权利划得不一样，市场也不一样就是了。

权责利紧咬在一起的体制，不能保证决策不出错；退而求其次，追求的是在不断出错的条件下，出错小、纠错快。分权体制靠利害给人上课，靠竞争逼人聪明，在这样一个市场过程里，对付发散的信息流，让人们捕捉趋利避害的机会。

归拢起来，要处理“发散的信息”——这是阿尔钦定义产权时的用语，意思是不断发生的、更新的、多变化的、事先看怎么也不确定的信息——分权体制有明显的优越性。在一个发散的信息流里，神仙也出错，因此实际上可以比赛的，是人们选什么样的体制才能不出大错，也不让错误长久纠缠人类。经验和逻辑都证明，分权、分责又分利的分权体制，比较的优点就是一不出大错，二用利害相逼的学习机制及时纠错。

拜改革开放的实践之福，以上的文字早已没有任何惊世骇俗的成分。今天的问题是，这一套是不是可以普遍起作用，还要不要留些例外，打点折扣？具体到本书关注的问题，就是在城市化进程里，目前我们这个“半拉子”的土地市场，还要不要、能不能向一个分权、分责又分利的完整意义上的土地市场迈进？

这是说，一般要向个别推进。个人的看法，从资源配置的一般道理推向具体，土地现象值得一选。不是那么复杂，因为谁都见过土地不似衍生产品，从没见过的真要理解不容易。土地又不太简单，至少工业化、城市化下的土地早失去了传统农业时代的单纯。土地问题的

挑战，在于观念的迷雾重重。那应该是另一种霾吧，有时候浓到让真实的土地都看不见了。

考虑到这些，决定在进一步讨论城市化下的土地制度与政策之前，写几篇对论不对人的辩书，把相关的道理认真地辩一辩。也是讲过的意见，改革要对付的既得利益，其实并没有说的那么可怕，只要改出了新的既得利益，就不难“对冲”原有的。但是，裹在“大词”里的、迷雾重重的既得利益，可以在很长的时间里让人们下不了改革的决心。君子之风盛行，动口不动手，“半拉子”改革工程就被固化了。是为难，也是动手清理观念的时候了。

第九部分
思维的辨析

辨“土地供求无弹性”

把土地交由分权的市场来配置，人们顾虑重重。这是一种观念，无形却有力，像空气里的霾，颗粒超细，看不见、摸不到、逮不着，但只要积聚到一定浓度，弥漫开来，偌大一个京城——以及其他几十座中国知名城市——立马面目全非。

中国有悠久的农业文明，一般的观念都懂得农业重要、土地重要。离开土地，离开农业，养不活那许多人，中国凭什么在世界上立足？这听来没错。但是进一步，土地究竟具备了什么特征，才让大家觉得它重要无比？到了这个层次，观念之霾就围上来了。

一说“土地很特殊，供应无弹性”，这是把土地看作上天赐予的自然资源。地球就一个，中国就一个，想多也不可能。换成了很经济的术语，那就是“土地的供应没有弹性”——人口增加，土地不会增加；人们对土地产出的需要增加，土地也不会增加。

土地当然是自然所赐，但很早就不是“纯自然”之物。土地“不纯”的原因，首推人的活动，诸如使用了人发明的工具，以及在利用土地中渗透进越来越多的人的想法。天地洪荒、混沌之初，土地是有了的，但“耕地”就未必。那至少要有人刨一刨、松一松吧？“刀耕火种”听来太原始，不过就算那样原始的农业活动，对象也不是纯自然之土。

后来被统称为“技术”的，打一开始就构成人类利用土地的一个要素，只不过在科学革命之前，技术进步比较慢，在“自然”面前还不足为道。留在人们观念里的，似乎人类只是靠天吃饭，靠自然所赐生活。技术不够活跃，大自然也就不那么慷慨，尤其对人口繁衍较快的族群而言。

其实早该明白，人口能繁衍起来，本身就是土地（自然资源）供给极富弹性的一个证明。倘若耕作面积不扩大、单产得不到提高，靠什么支持人丁兴旺？修水利、凿运河、改良种子、完善农具以及积累并传播增产的经验与知识——这一切都增加着土地供应的弹性。一部农业开发史，读来读去，其实满篇都是土地供应有弹性的证明。

马尔萨斯关注的情况也存在。那是在某个时期，人口增加快于农业技术进步，结果需要来一个以这位经济学家的名字命名的调整：经由疾病、灾荒甚至战乱来大规模去除人口，以适应自然（土地）生产率的要求。马氏理论似乎可以解释人间一切重大的不幸，但被这个假说刺激起来的更多的后续研究，却说明那仅仅是忽略了一些关键条件的结果。后来者问：人口增长仅仅是情欲和生理因素决定的吗？技术进步又因何受阻、因何加快？这就需要对更深层次的因果联系加以探查。

20世纪90年代读到博瑟茹普（EstherBoserup）的大作，我受到很大启发。这位生于北欧、与芝加哥大学有过交集的女经济学家，帮我梳理了原先脑子里“人口—土地联结”的误差。她的著作发现，较高的人口密度不但是土地较高生产率的结果，而且也推动人们从事更技术密集的农业活动，如增加复种指数、使用畜力、改善种子和肥料、采用更新的耕作技术以提升单位土地产出。这解释了北欧——作者的祖国——为什么被大片森林覆盖，而亚洲等地人口密集的经济，却实现了土地一年的多次高产出，还能依然维系土壤的高肥力。博氏看得明白，把技术选择引进来，土地供应向来很有弹性。

再把制度变量纳入，更不难明白技术进步的行为基础。这是诺思（DouglassNorth）的工作。这些逻辑读来毫无理解上的困难，我以为自己还是借了经验的光。1968年下乡，北大荒的土地分大田和自留地两种。去了不久就观察到，人们在大田上劳作不那么起劲，虽然开动员会、念语录、斗私批修的仪式不少，但干活儿时你看我、我看他

——“出工不出力”这句话就是那时记下的。到了自留地上呢？行为者判如两人，土地利用真叫那个讲究。那时接触不到“弹性”这么高雅的话题，只是心里生疑，干吗喊那么多口号、开那么多会，把大田改成自留地，产量不就可以增加了吗？

可是，相信“无弹性经济学”的人数之多，还是超出了想象。施蒂格勒专写过一篇论文，列数种种论述这门经济学的高论，不少在学报上正式发表，作者不乏欧美的名流大家。中文世界里，好像还没有这么一篇概述。不过在流行的用语中，“刚性需求”——被简称为“刚需”——也早就占有一席之地。

举凡春节回家坐火车，丈母娘要女婿买房，还有生活必需品的消费，都被说成是“刚需”——无论商品的价格怎么涨，需求量不会变！这是“需求（量）对价格变动无弹性”了。很多人认定这是不言而喻的真理：哪个中国人可以春节不回家？哪个都市客可以不买房？叫“必需品”当然是生活离不开的，难道盐价涨你可以去吃糖？

这里涉及农业以外的土地，其实谬误更容易被看破。房屋当然要盖在土地上，正如庄稼长在地里一样，但非农土地利用的技术进步一般更快，也更显著。同样面积的一块土地，盖平房是一个供应量，盖楼房是另外一个供给量。盖高层住宅呢？一平方米土地就等于几十平方米，甚至上百平方米。就算那厢有“刚需”，这厢也有“刚供”，以刚对刚，弹性大得很嘛。房子越盖越高，当然有一连串别的问题要解决。不过人类就是不断在解决问题中前进——这也是任何资源的供给总有弹性的根本原因。

是割裂的管制，才让经济问题变“刚性”的。城市化大潮之下，一些城市——不是全部——要扩大盖房子用地。如果需求上升，供给也增加，“刚性”何来？但我们这里，管供地的国土部门只管“平面的”土地，只讲面积，不论上面能盖多高的房。后者的中心指标是容积率，归其他行政部门审批。住房需求上冲时，批地的只管控平面土

地，批容积率热衷于限高，还不造出一个“刚需”来？“刚”了这多年，可不可以试试别的办法？让土地有价，容积率也有价，可以买卖，试试看，行不行？

麻烦得很。要触动现成的审批权力，当然麻烦。但我以为更麻烦的，还是迷漫在流行观念里的霾，无非是土地资源特殊，双料的无弹性。一方面是供给无弹性，因为大自然提供的土地用一块少一块，市价再涨，土地的供应量也不会增加。另一方面是需求无弹性，因为人类的吃和住——广义讲是衣食住行以及一切消费需求都有赖于土地——都是“刚需”，价格再涨，人也不能不吃饭、不住房。加到一起，供求两端皆无弹性，土地还不特殊？

无弹性就是“价格不管用”。讲市场能配置资源，无非靠价格机制——变化的价格引导供求行为的变化，价升刺激供给、平抑需求；价降鼓励需求，抑制供给。供求之间经由价格之手协调，才在起起落落中实现平衡。现在来一个“土地无弹性”，价格机制不起作用，市场配置资源就失灵！

价格机制不管用，那就要另找一个管用的来。至此，观念之霾开始生效——它要影响人们对经济体制和机制的选择了。差不多10年前，我看走在半道的“市场化改革”有被固化之势，曾讲过一篇“‘价格不管用’的市场经济”。时过境迁，当时写下的命题现在还有修订的余地。其实不是“价格不管用”，而是不让价格管用。这件事情上，流行观念帮了大忙。反正土地特殊，供求皆无弹性，就是让价格机制配置也无效。思维的推理终结了另辟蹊径的可能，没有实践的机会，人们又凭什么检验真理？

突破以上闭路循环，思想实验无可避免。看来要辨识一下，土地资源究竟有哪些特征，究竟是不是真的特殊到供求皆无弹性，以至于让价格机制失灵？倒没有太大的指望，不过是想把罩在庞大既得利益

外的“大词”之网，撕开那么一道口子，至少争取一个实验的机会，容许实施经验上的检验：价格变，土地的供求究竟变还是不变？

辨“给农民权利会损害农民利益”

比“土地无弹性”更甚的一种谬见，是主张“不能给农民更大的土地权利”，为什么？据说“给农民土地权利会损害农民的利益”。根据此论，土地市场无从立足，因为“不给土地权利”意味着抽掉了市场的前提。这可不是小事，值得认真一辨。讲过了，对论不对人，谁谁说的就不引了。

先看经验。容我从近的说起。20世纪80年代有一次邓小平见外宾时讲中国状况，有这么一句，“8亿人搞饭吃，饭还不够吃”。当时是真不够吃，城镇居民靠票证分配，粮食有定量，副食也有定量，像东北地区炒菜油每人每月3两，所以主政者荣获“三两”美称。新鲜菜蔬不要定量的时候，靠排队。农村呢，两亿多人不足温饱，种地的人自己吃不饱还要给国家交粮食。有同学问起，那时没有房子问题吗？有的，比现在严重，但谁也顾不过来。吃不饱的时候，什么也顾不上。

为什么8亿人搞饭吃，还是不够吃？天气好坏、土地大小、肥料多少都有关系，也曾经用尽一切力气去改善。后来发现，决定性的因素是人肯不肯好好干。多开会、学大寨、阶级斗争？后来也发现，一时行，长久不行；少数人行，对多数人不灵。直到1984年，中国人搞的饭终于够吃了——全国范围第一次出现卖粮难——凭什么？官方表达叫家庭联产承包责任制。掰开了看，联产承包制里的那个“产”，不是产量，而是土地财产，是农家自主利用耕地的权利。当政策和法律承认农民家庭拥有承包、耕作、经营农地的权利时，农民种地的行为判若两人！

清清楚楚问一句，中国人吃饱饭，到底靠什么？究竟是靠了“给农民权利”，还是靠谬论主张的“不给权利”？那一波农村改革无非

就是围绕这个要点，做了一场社会实验。开始不少省份坚持“走阳光道，反独木桥”，结果先行包产到户的地方以“产量”检验了“方向”。我下乡的黑龙江省，“粮豆总产300亿斤”的宏伟目标年年喊，但没有一年做得到。改革来了，开始顶，后来顶不住了，也包产到户，结果当年粮豆就过了300亿斤。“给农民土地耕作和经营的权利”，究竟是损害还是增强了农民的利益，历史是做了明明白白的记录的。

农民能不能谋求农业以外的收入，也是一个权利问题。多少年都是不行的，后来开了一个口子，就是可办乡镇企业，叫作“离土不离乡，就地富起来”。集体的乡企之外，再多几条路行不行？离土又离乡，农民个人进城镇经商务工，到沿海打工，行不行？开始都不行，慢慢都行了，其实就是不断“给农民更多的权利”——附着在农民身上的劳动能力，其实也是一种人力资产，农民自己有权用还是没权用？可不可以人往高处走，到一切可能带来更高收入的领域去试试运气？

这些都是“权利”，有点抽象，不似送农民一些慰问品，或发一笔国家补贴那么看得见、摸得着。“权利”者，制度安排所允许的行为范围也。承包集体土地、从事非农生产、办农民企业、到远方打工，还不都是行为范围？所谓权利大，就是行为的范围宽、可选择的自由多。经验证明，恰恰是这个抽象的行为范围如何划定，对经济发展有决定性影响。普通人的经济自由增加了，社会的物产就丰富，人们的生活水平就提升，这是屡试不爽的。有人觉得还没有试够，那就继续试吧。

经济自由即行为范围的扩大，在每个时期总有个边。这是因为，处在一个社会当中，一个（群）人的自由增加，的确有可能损害到他人的自由。因此，为了有秩序的自由，行为范围总有个边，不可能是无边的自由。

问题是，所谓对“他人自由的妨碍”，受既得利益、行为惯性与过时观念的影响，那行为边界可能划得不那么准确。回到包产到户，初期障碍重重，无非是人们担心冲击原来的公社体制。农户有权自由种地了，那原先敲钟管事的生产队长们的权力是不是被侵犯了？老实说，是被侵犯了。别看公社通常很穷，但集中到少数人手里的特权，相对而言也真的不小。说改革是帕累托改善——只有人受益而无人受损——其实是一个很粗糙的命题。

农民办乡镇企业是不是冲击了国家计划？那也是多少年吵得一塌糊涂的事情。新生的权利要站得住，不可能不经历磨难。乡镇企业在与老牌国营工厂的竞争中胜出，算不算损害了后者？历史需要一个过程才能得出新结论。1996年我到上海调查国营纺织系统的下岗潮，恰逢农民工进城，究竟谁损害了谁，以及在政策上不让谁损害谁，一时间杀得难分难解。

这是说，扩大用权利保障的经济自由，在任何时代都有一个展开的过程。利益、惯性加观念纠集到一起，让扩大经济自由、解放生产力并不总是一条直线。改改停停、进进退退，或许是题中应有之义。不过远看一个历史时段，我们还是不难得出结论：唯扩大农民的权利，才能增加农民的利益。把统计本本翻出来，2013年全国农村居民家庭的人均纯收入为7917元。怎么调整，也比10年、20年、30年前有较大的增长。倘若把这些年给农民的权利—承包权、转让权、办乡镇企业和民办企业权、外出打工权以及领取农产品补贴权—一概取消，还有没有这么一个水准的收入？往未来看，要争取农民人均再增加、再倍增，究竟是继续给农民权利，还是不给农民权利？

回来说分歧最大的，也就是当下包括农民宅基地在内的农村建设用地，究竟要不要给农民更大的权利？这里所说“更大的权利”，无非就是成都提出来的“还权赋能”——城镇居民的房屋土地可转让、可入市、可抵押、可分享升值（也承担贬值），农村居民的房屋土地

也可转让、可入市、可抵押、可分享升值与贬值。同地同权，一并纳入统一的城乡建设用地市场。

此举到底怎样损害农民利益？看来看去，论据就是三点。一曰允许农民卖房卖地，他们进城站不住脚要回来，再也没有立锥之地。二曰农民弱势，容易在短期利益诱使下贱卖物业，长远吃亏。三曰卖资产卖得的大把银子，农民会拿去赌博，或中计上当被骗，都是飞来的横祸。

我的辨析只一句话：产权是选择权。不是吗？使用权是在资产的不同用途中做选择；转让权是在资产自用还是他用之间做选择；收益权呢，不过是在资产不同的收益方式之间做选择。农民有没有资格享有选择权呢？经验和逻辑的回答都是肯定的。要明白，在制度和政策层面讨论的“农民”，是整体上来说有行为能力的主体。农民不是未成年孩子，也不是智力体能有缺陷、非别人代管不可的被监护人。我一路看下来发现，种植自由、选经营方式的自由、办企业和打工的自由，中国农民把这些权利都用得好好的，不少神来之笔，还令城里人拜伏。

当然，一项新权利刚出现的时候，农民也要学习。不过，利益使人聪明，因为利益逼人学习。从出门讨饭要开介绍信，到大江南北自由行，当然会出状况，包括受气、吃亏、上当。不过，不能说行使权利可能遇挫，就把人家的权利剥夺干净。你把人家的权利拿了去，你就不出错啊？至于1个农民行权出错，就把999个甚至9999个农民的权利统统拿走，那能算你的政治算数及格吗？正确的办法，是对那1个农民伸以援手，同时保障999或9999个农民行使本该属于他们的权利。

我国城镇1997年以后大规模房改，居民家庭凡有房的都可转手、都可出售。但是有权利卖，不等于必须卖；卖也不等于一定就贱卖；我们更没有看见谁因为卖了房就住到大马路上去的。为什么？因为产权是选择权，其主人会审慎处置的。农民有了更大的地权，为什么一

定更不审慎？估计自己在城里站不住的，或站住也不幸福的，那就不卖乡下房舍，留着将来回来住。对当期出价不满意，可以挺着等行情。至于急用而售，那不好说就是贱卖。我现在的薪水比刚毕业时高很多，那当年是不是“贱卖”了自己？不是的。那时不上班，怕活不到今天领现在的高薪水。总之，鞋大鞋小脚知道，问题是让脚有知道的权利。

辨“土地涨价要归公”

反对农地入市最得力的一种论调，是认为一旦开放城乡统一土地市场，少数城郊农民获取土地暴利，但其他农民、市民和城市的利益却大受损伤。有点意思，上文所辨“不给农民权利”之高论，立论基点是“给了权利将损害农民的利益”。本文要辨析的，是倘若给了农民土地入市权，（部分）农民得益过多！

怎么有那么严重呢？其实就是一句话：靠近城市的农地市价大涨，与那些拥有土地的农民完全无关。他们不过是世世代代生于斯、长于斯，恰好拥有那些农地而已。近城土地价格大涨的原因，是政府投巨资建成城市的基础设施、引进了工业和其他产业。因此，那些土地涨价，与原地主即农民的贡献、努力、辛苦、汗水等，一概风马牛不相及，允许他们卖地获取暴利，天理难容！

这套逻辑，大有来历。有一个起源于美国空想社会主义者亨利·乔治（HenryGeorge，1839~1897）的理论流传甚广。该理论说，土地从农业转为工业和城市用途而引起的市值上升，是社会使然，与地主没有关系。因此，如果地主从地价增值中获利，是一种严重的社会不公。此君名著《进步与贫困》，当年在欧美一时洛阳纸贵。

中国民主革命的伟大先行者孙中山，应该受到乔治学说很深的影响。作为中华民国之国父，孙中山不但以“平均地权”为革命纲领，且认定在土改之后还要一以贯之地限制土地自由买卖。他对乔治之说做了一个响亮的中国式概括——“土地涨价要归公”。从此，就算从没听说过乔治的中国人，也觉得一下子就掌握了这门学说的真谛。

孙中山先生逝世的时候，平均地权还没提上日程，更没有机会践行“土地涨价要归公”。像很多伟大的革命者一样，孙先生在革命中

提出的纲领、政策和口号，一旦他执政之后还能不能实施，要经受另一番考验。具体到在土改之后怎样处理工业化、城市化进程中的土地问题，那是台湾国民党政府才有机会面对的执政难题。1986年我在厦门大学用那里台湾研究所的资料做研究，后来1995年和1998年两度有机会访台，最有吸引力的议题就是这一道。在此提点一句，振聋发聩的革命口号，到了实施时才发现知易行难。

这里要推敲的是“土地涨价要归公”的道理。实话实说，这句动员力极其强大的纲领性口号，其逻辑前提却是错的。让我们一起来推一推。说土地涨价要归公，理由是这类涨价与土地主人的努力无关，倘若涨价不归公，就鼓励了不劳而获，导致分配不公。问题来了：在市场形成的价格里，与某一商品或要素的供应者无关的因素实际上数之不尽，所有这些无关的涨价收益要不要归公？

是的，市场里导致商品或要素涨价的原因甚多。仔细观察，不难发现总有一些涨价，与该商品及其所有者为之付出的辛苦和努力无关，而纯粹是社会的原因使然。让我们先举一些实例吧。

2003年“非典”刚出现的时候，广州城里的醋价突然大涨。有位朋友说，不到一周之内，醋价翻升了70倍！醋还是那瓶醋，生产的工艺与成本没有任何变化，产醋工人的努力和辛苦也没有多少增加，仅仅因为市面传言，熏醋有利于防“非典”，而相信此说者一时甚众——都是社会因素吧——结果卖醋的就无端端发了大财。类似不少中草药如板蓝根之类，“非典”期间身价突然不凡。有什么道理吗？有，但与卖家的努力无关，也是社会因素使然。

“非典”不可测，导致相关商品的价格大涨是一次性的，过了这个村，一般就再也没有这个店。但还有不少商品，价格经常上涨，即便预期如斯，还是涨、涨、涨。譬如春运期间的火车票，年年如此。别看铁道部门不提官价，但回家的人们要得到车票的代价还是急速上

升——通宵排队、网购秒杀、找关系托人或者私下对黄牛党加价——热门车票之价实际上还是涨了。

为什么春运期间火车票实际上要涨价呢？讲到底，是数之不尽的中国人一定要在春节赶回老家团圆——这不是社会因素，又是什么？类似的还有中秋月饼、年夜饭以及正月十五的元宵。就是一般周末假日，由于在家烹调的人口增多，时鲜菜蔬等市价也常略有上扬。在这些场合，涨价不但与卖家的努力无关，而且卖家越不努力、供应越少，涨价就越凶！

不少旅游名胜之地，观光游客的人数分布极不均匀。海南冬季尤其是春节前后，酒店加价，机票不打折，连土特产也升值。那应该是自然因素使然吧？但也不难发现社会因素——倘若人们对自然条件的变化不做反应，春夏秋冬又怎样影响得了商品价格的变动？

把道理讲透，凡可观察的商品或服务之市价上涨，我们都不可能找不到除卖家努力之外的社会因素。数年前撰写《农民收入是一连串问题》，我还举过白菜的例子。白菜涨价，单是因为菜农的辛苦与努力吗？错。买方的因素更有决定性，举凡收入和闲暇变动、消费潮流、人口和家庭以及其他相关商品的价格变动等，都可以推动菜价上涨。大白菜涨价里有没有政府代表社会投入的因素？有的。倘若下雪天市政扫雪不及时，进场菜量骤减，菜价能不涨吗？

不是抬杠，而是这些平常又夸张的实例，有助于看清问题之所在。我们实在没办法说，世上究竟哪一种商品的涨价，真的完全没有社会或政府代表社会投入的因素作祟。如果这些因素普遍存在，严词主张“土地涨价要归公”的朋友，为什么偏偏单拿土地说事？逻辑彻底的话，应该白菜涨价也要归公，或者说一切涨价都归公！

不要以为市场就处理不了“应该归公”的那些微妙因素。醋价猛然上升，醋的供应商突然中大奖，没有后继反应吗？但凡有人预期以

后的醋价还要涨——是那种与供应商的努力全然无关的价格上涨——他们行动还是不行动？逻辑上，他们会行动：原先就产醋的，会扩大产能；原先不产醋的，或转过来产醋。殊途同归，都是以追加的辛苦和努力，来争享与供应者的努力无关的涨价收益。这是说，放长了看，天上掉下来的馅饼，终究会被为此冒险、增加努力与辛苦的竞争者争抢得一干二净。他们之间的争抢越激烈，社会使然的好处就越归社会。当然，你争我抢之间，政府也很想占个先机。“涨价归公”云云，不过让政府意图垄断这类机会，听起来更加师出有名而已。

即便因为时间太短，一时无人愿意来争无端端涨价之收益，反映需求压力增加的涨价，对资源配置还是具有积极意义。假定在“非典”的情况不准醋价大涨——以公平或任何其他的名义——人们将怎样配置突发暴增的对醋的市场需求呢？无非是大打出手、通宵排队、长官批条子、开后门以及所有这些手段的某种组合。以我之见，这些替代市价准则的解决方案，怕还不如让醋涨价更和平、更公道哩。可惜，人类对这个题材从来见仁见智，公婆各说各有理，不容易有共识。这也是市场经济下，社会争议总也不断的原因。

回头看乔治先生的原创主张。他看到土地涨价中隐含的社会不公，但并没有因此就主张土地不准涨价，更没有主张干脆来一个土地归公。他在自己的那部成名作《进步与贫困》里说，充公私有土地是不公正的，而收购私人土地是不必要的。乔治倡导的土地公有，其实仅限于由政府抽土地税，以期把土地涨价中的社会因素抽干净。

当下流行的“土地涨价归公”论，要辩护的是政府超出公益需要的征地制度——土地充公与低价收购土地的一种特别组合。理由是，既然土地涨价应归公，那就根本不应该准许土地涨价，也不准土地市场运行，进而更应该把所有非政府的土地全部归公。真是青出于蓝而胜于蓝，无论是对市场价格机制的误解，还是政策主张的武断与鲁

莽，此论皆超出了其前辈。莫非这空想社会主义真有从空想发展为更空想的能耐？呜呼哀哉。

辨“建筑不自由”

反对农地入市最新颖的一种论调，是“建筑不自由”。根据该论，在今天西方发达国家，土地的开发使用是公权力而不是私权利，因此可以肯定地说，现在西方国家土地资源的一级配置，是规划决定，而不是市场决定，以为市场经济和私有产权就是我的土地我做主，并以此来指导我们的土地改革制度设计，那就完全走错了方向。

限于篇幅，本文集中辨析此论的立论基础：在今天西方发达国家，究竟有没有“建筑不自由”这回事，究竟有没有“土地的开发使用是公权力而不是私权利”，以及是否存在“西方国家土地资源的一级配置，是规划决定，而不是市场决定”？至于西方国家之做法与当下中国改革的关联，留待日后再说。

先辨定义。“建筑不自由”论里的“自由”，似乎是想干吗就干吗，为满足行为主体的欲望就可以为所欲为。但这样的“自由”，哪里也没有。法国人因崇尚自由而知名天下，但《人权宣言》说：“自由即有权做一切无害于他人的任何事情。”很明白，“自由”包含不损害他人的责任与义务。

这样看，在今天的西方发达国家，所谓“建筑不自由”，究竟是民间开发建筑的权利完全遭剥夺，还是法律对可能损害他人的行为设置了某些限制？倘若是后者，那到底是“建筑不自由”，还是“建筑受某些限制的自由”——也是真实世界里唯一可能存在的自由？我的看法，不把这点辨析清楚，怕很容易被那些鼓吹剥夺与奴役的怪论唬住。

以分区管制为例。先画一道大杠杠：分区管制不过是管制，不是土地充公或建筑权充公，而是对土地的开发建筑，实施某些经由法律

程序规定的限制。为什么要限制产权主体的某些行为呢？师出有名的理由是，因为这些行为与他人也要行使的权利构成某种冲突，被认为可能损害他人的自由。

美国第一个实施分区管制的地方，是1885年的旧金山。那是西部开发的年代，不少华工在那里打工。有捷足先登的进城农民，在旧金山市区开洗衣店，因为当时还没有下水道等市政设施，污水横流，引起街坊其他业主不满，纠纷、诉讼之余，地方立法分区管制，规定上好的商业街区不得开洗衣店。次年，加州分区管制限制开舞厅和屠宰场。出发点很一致，你有开洗衣店、舞厅和屠宰场的自由，但也有免于他人因此受损的责任。既然相邻的外部性挥之不去，干脆在空间上隔开算了。

作为人口密集的城市，哪里会没有外部性？你把房子盖高了，挡住阳光普照别人，负外部性是也。1904~1905年，波士顿以分区管制限高，首次以法例对城市建筑的高度做出上限规定。有样学样，1909年洛杉矶分区隔离住宅区与工业区同时管制土地使用密度、容积率和空置土地。到1916年，纽约曼哈顿岛上的摩天大楼一座接一座拔地而起，让周遭街区不见天日，于是纽约州议会通过分区管制法例——倒没有绝对限高，但要求纽约的高层楼宇在建筑的上部必须按比例“内缩”，即不准上下一般粗，好叫阳光多下泄一点到街道上来。主持纽约分区管制法例制定的巴塞特先生（EdwardMurrayBassett），后来被尊为“美国分区管制之父”，还因此之功当上纽约州的参议员。

不过在美国，城市事务包括密集人群易发生的外部性，闹得再厉害也不是联邦政府的事。因此，并没有一部全美范围的分区管制法。1924年，美国商务部发布《标准分区管制授权法案》（StandardStateZoningAct），不过授权州政府可实施分区管制而已。各州是否立法，以及实施的分区管制究竟包括哪些内容，由各州自行其是。像得克萨斯州的休斯敦，几次三番投票都通不过，一直就

没搞成分区管制。科斯编辑《法律与经济学报》时，曾约一位学者研究其经验，比较有无分区管制的差别。从这一点看，把某个地方的事情说成“美国如何如何”，多少要加一点小心才是。

至于欧洲的分区管制，只知道普鲁士帝国是1891年通过史上第一部分区管制法，而德国则于1913年实施土地使用分区管制。究竟因何起源，与美国的分区管制有什么异同，以及内容和实施后的效果，笔者没有什么发言权。

我只是对以下“中国式概括”存疑——“西方各国都通过立法形式将土地开发建筑的权利与土地所有权分离”。何谓“分离”？是不是在分区管制法之下，土地以及其他资源的产权真的就被全盘废除了？或者虽然产权的外观尚存，但内涵却已经面目全非？——土地主人对盖什么建筑、盖多高多宽以及可以在建筑内从事何种经营活动，统统无权过问，一概转成了政府手中的公权力？

没有这回事。证据就在“建筑不自由”论者高举高打的“欧几里德诉案”。那是1926年美国俄亥俄州克里夫兰市郊区，一个叫欧几里德（Euclid）的村子，为防止城市工业向本村的蔓延而做出了分区管制。村内一家私人企业叫“安伯乐地产”的，拥有68英亩土地，被规划成三种不同的用途，相应的建筑及高度也受限。由于其时工业用地市价很高，限制搞工业，意味着降低了业主土地的价值，所以安伯乐起诉欧几里德村，要求判地方政府取消分区管制，或对管制造成的损失做出赔偿。该案在地方法院胜诉，但最后上诉到美国最高法院，被裁定包括对私人土地的规划维护了“公共利益并不违背保护私人财产”的宪法原则。同时，最高法院也否决了土地所有者提出的补偿要求。

这个判例到底说明了什么？首先，安伯乐可以诉欧几里德，其实正是前者拥有私人土地权利的体现。说“分权管制不等于土地充公”，就是根据这一点。要是分区管制真把土地私权变成了公权，还

有安伯乐什么事？人家可以起诉且被层层法院受理，那个权就来自土地私权。你我就是想去搅和，也搅和不了的吧？因为你我皆不拥有那块土地的私权。

最高院判此案不违宪，安伯乐当然要服从。这是法治的表现。但它仍然拥有受限条件下的土地权利——在分区范围内选什么工业项目、选什么住宅项目、与谁合作、按什么条件筹资等等——在这个范围内，私权还是私权，并没有因此就转为公权力，由村主任、村委会、市长或法官来替他做决定并获得相应的收益。

最高法院判完之后，安伯乐还坚持自己的诉求。当然按美国体制，高院的判决为最后裁决，人家不改判，你坚持归坚持，行为上还得服从。不过，败诉权利人坚持自己的权利，也有意义，因为最高法官们的审案准则可能与时俱进，发生变化。果不其然，“二战”中通用汽车公司在欧几里德扩建飞机制造厂，战后又转为汽车配件厂，包括安伯乐在内的原受限土地，又全部成了工业用地。试问，那晚到的工业化土地的收益归谁？还是归安伯乐。为什么？私权还在，根本不曾因为分区管制就变成公权！

其实，以分权管制处理外部性，本身就够拖泥带水的。洗衣铺污染环境，危害他人健康，还分什么区呢，一律禁止不就结了？城市盖高楼，挡了他人阳光，法定全部盖平房，岂不更加干脆利落？分区管制不过略加限制，但远不彻底，因为有损他人的因素仅仅有所减轻，但并没有完全消除。

这里遇到一个正确理解公共利益的问题。禁止开洗衣铺，其他店家和行人的利益得到维护，但洗衣店主及他们顾客的利益，就受到了损害。正如禁止盖楼宇，邻居和行人利益得到关照，但楼宇之主及其客户的利益，岂不受损？这里要问的是，在排除了部分人的利益之后，我们究竟有多大的把握来定义“公共利益”？倘若可以把部分私人利益不断剔除，那所谓的“公共利益”，最后到底还剩下什么？

社会治理的实践与法治，其实是不断在寻找群体生活中人们互相损害的最小可能性。既然随处开洗衣铺会损害一部分人，禁开洗衣铺又损害另外一部分人，那真正提得上台面的难题，是怎样做到互相造成损害的“净值”最小。1885年的旧金山，找到了一个解：把洗衣铺开到特定区划里去吧。1916年的纽约也找到另外一个解：把摩天大楼的顶部向里收缩一点，确保让更多——但不是全部——阳光普照街道。没什么高深莫测的内容——“两害相权取其轻”，还是蛮传统的中国智慧嘛。

难就难在当代人类社会变化极快，密集人群互相损害最小的可能性空间处在不断的变化中。经验证明，一时的互损最小，不等于长远最小，更不等于永远最优。与时俱进的办法，到底有没有？

回头还说分权管制。无论1916年纽约的分区管制，还是1926年美国最高法院的欧几里德判例，都不是再也没有调整、改善余地的终极真理。大体上自20世纪40年代起，对分区管制的反思就在学术研究、政策研究以及法律实践中萌生。道理也简单，指责“市场失灵”很容易，但实施分区管制——功能分区和建筑管制——就一定不失灵吗？管制出错——包括开始对，后来却越来越错——怎么办？据我所知，1951年纽约州法院在判例中首创“浮动分区”之后，传统的欧几里德分区管制已经被大量创新重新定义，一批新的司法概念与判例，如“弹性分区”、“合约式分区”、“激励性管制”、“准征收补偿”以及“开发权转让”，纷纷进入当代美国城市的生活。在这种情况下，只对20世纪20年代以前的美国判例引经据典，怕有误导当下我国读者之嫌。

2014春节前后我在哥伦比亚大学访问，住在大学安排的地处曼哈顿东65街的服务公寓内。但见前后街道上，洗衣店不少，隔不了多远就有一家，与药店、便利店、快餐店、电子商品店等相邻为安。是啊，当洗衣店再不会向街道排污，城市当局就再没有理由非把它们安

置到大老远去才罢休。这是说，城市治理的进步，让土地更自由，建筑和经营也更自由。

总起来讲，“建筑不自由”是错误定义了自由之后的杜撰，因为从来就没有听任损害他人的“自由”。城市治理的难点，在于怎样减少密集相处人群难免的互相损害，为此特别需要采取探查的态度。至于那动不动宣布不同意见是“误区”的高论，可能是因为作者真的掌握了别人掌握不了的真理。但也存在另一种可能，那就是论者连同自己未加认真推敲的高论，本身就落在误区当中。

辨“土地配置靠规划，不靠市场”

当“建筑不自由”论把市场逐出城市建筑的时候，也没有忘记顺带处理建筑之下的那幅土地。要是建筑上盖真不自由，其下承载建筑的土地又岂能自由？果不其然，另一项发达国家的制度安排被频频引证，那就是“城镇规划”或更为宽泛的“城乡规划”。

不用细查，读者也知道“规划”一词在当下中国被使用的频率颇高。数月之前，我在一次讨论中忍不住戏言，我们这个计划经济的转型，是不是已转到市场经济尚待考究，但转成一个“规划经济”却有迹可循。不是吗？现在哪里还有与“规划”扯不上关系的经济问题？可是在英文世界，“计划”、“规划”是同一个词（planning）。此“规划”与彼“计划”，究竟有什么不同吗？

作为一种体制，计划经济的全称是“中央命令计划经济”。其关键词虽落到了“计划”，但要害却是“自上而下的集权、命令与强制”。民间分散的、自愿的计划差不多古已有之，因为要把任何较为复杂的工作做得有条理，总要有点“计划”的。小到各位家中怎样摆设、假期怎样安排、换季给孩子添何衣服，都离不开“家计”——家庭计划是也。至于要建造一座祁县的乔家大院，或龙岩的一座客家土楼，说没有“计划”或“规划”，怕是不成的。

不过，只要没有权力强制的元素在内，这些让工作变得更有条理的计划或规划，就与“计划经济”断然无缘。这么说吧，除非渗入了国家权力即合法强制力，“计划经济”不会在日常生活中露头。斯大林创下中央命令计划体制，“计划具有法律效力”，不执行国家计划被视同犯法，随时可以办了你的。

那么，近年日益流行的“规划”、“城镇规划”乃至“城乡规划”，究竟有什么特点？很遗憾，“规划”的含义多面且模糊。一方面，诸如土地的利用、开发和建设，涉及自然、社会和人文多种因素的空间布局，本来就是一件很复杂的事情，欲有条理地展开工作，非讲计划、讲规划不可。另一方面，当代“规划”特别是源于高密度人群集聚的城镇规划，日趋以法律或行政权威的形式来表达，具有权威的强制性。

其实，对于“规划”既复杂又具强制性的特点，有一个关键环节有助于我们理解和把握。这就是，当密集人群中的个体自由可能侵犯他人自由或公共利益的时候，强制力就要登场。反过来，再复杂的事务，如没有侵权或互相侵犯的麻烦，技术性的理性就可以对付，不需要社会范畴的强制力。

让我们从英国的城镇规划谈起。身为引领工业革命的国家，英国很早就开始城市化。1909年，利物浦大学创办了世界上第一个城市规划系，表明那里已经积累起“有条理地处理复杂的城市事务”的知识。也在1909年，英国议会颁布了第一部含有“城镇规划”术语的法律即《住宅、城镇规划及其他事务法》（Housing，TownPlanning，etc.Act，1909）。经过100多年来不断的修订与完善，城乡规划在英国成为一套完备的体系。今天我们要引证城乡规划而避谈英国，怕有数典忘祖之嫌。

恰恰是1909年的英国《住宅、城镇规划及其他事务法》，表明了国家的合法强制力渗入城镇规划的理由。说来有趣，当年英国的城镇规划因公共卫生问题而起，背景是工业化带动大量人口向城镇集聚，高密度人群引发传染病流行，公共卫生状况空前恶化。伦敦、曼彻斯特等大城市的人口死亡率远比乡村和小镇为高。“负外部性”（指个人或企业的行为影响了其他人或企业，使之支付了额外的成本费用，但又无法获得相应补偿的现象）如此严重，理所当然引来政府干预，

以法律控制高密集人口集聚区街道的宽度、建筑物的高度、结构和布局，以保证通风。于是，公共卫生的规制就延伸到建筑、街道和城镇基础设施，以确保“达到良好的卫生条件，并符合便利、宜人的要求”。不过，1909年法案仅限于为正在开发或将要开发的土地编制规划，加上第一次世界大战来临，该法案包含烦琐的程序，并没有得到很好的执行。

两次世界大战之间，英国几度修订《住宅、城镇规划及其他事务法》，不过执行的重点也不是城乡规划，而是当时迫切需要解决的工人阶级住宅问题。政府干预住宅市场，源于对另外一种“负外部性”的担忧——如果穷人住得太差而引发冲突和动荡，将威胁整个社会的基本秩序。不过政府要向工人提供住宅，财政基础还要靠城市的市场性开发，大体上由开发商开发城镇房地产，缴纳税收支持政府供应社会保障房。

真正全面的城乡规划，在英国是第二次世界大战之后完成的。由于大战的胜利也是战时经济的胜利，而战时经济恰恰以政府深度干预甚至替代市场机能为特征。因此不难明白，为什么在战后的英国出现了一股强大的潮流，以不断扩张的政府权力来消除方方面面的市场失灵。英国1947年《城乡规划法》（TownandCountryPlanningAct，1947）就是在这样的背景下出台的。

这部法案给英国城乡规划带来一系列重大变化：法定规划覆盖城乡全部；将具有强制力的规划权集中到中央政府和郡政府；规定城乡所有土地上从事建筑和建设都必须获得规划部门的许可证；对得到许可的开发活动，征收100%的开发增值税；对不予批准的开发，则由国库给予一次性的支付（但不是补偿）；政府还享有规划框架内对私人土地的强制购买权（即基于土地既有价值的征购）。正是这些严苛的规定，使这部法规被认为是英国终于完成“土地开发权的国有化”的标志。

作为一个老牌资本主义国家，英国工党政府执政时通过的以上这部《城乡规划法》，更被看作具有方向意义的城乡土地社会化。试想，全部城乡空间要拿到许可证才能开发建设，而土地开发的增值收益要100%缴税，此外政府还有权基于土地物业的现值强制收购，三管齐下，哪里还有什么私权？而离开了私有的、分立的开发权、收益权，哪里还有什么市场？这岂不是为当下在中国流行的“土地配置靠规划、不靠市场”论，提供了来自西方发达国家最权威的依据？

且慢。1947年英国《城乡规划法》固然已走得相当远，不过，终究还是没有走到苏联那么遥远的地方。第一，英国的规划虽然依据法律制定，但规划本身并不是法律的一部分，不像很多国家那样，规划以法律的形式编制、公布，并具有法律的刚性；第二，《城乡规划法》授权政府作为的法律空间，但民间的个人和企业并不因此就只能服从，如果两厢发生争执，后者可以“民告官”，要求专门的土地裁判所或普通法院受理裁决；第三，在普通法的传统里，握有很大自由裁量权的法官对形形色色案子的判决，才是法的真正体现。概括起来，单单引证英国的法条，并不能完全代表人们行为的实际边界，非得结合那个时期的判例才可能知道英国的《城乡规划法》实践到底是怎么样一回事。

事实上，1947年英国《城乡规划法》的实施，充斥着矛盾、纠纷和争执。

特别是许可证的发放、开发计划被拒而领取的支付、100%的开发收益税以及基于既有价值的土地征购，广受诟病。这说明城乡私人的土地物业产权，并没有因为一纸规划法案而彻底消失。正如1963年初版、40年来持续再版的《英国城乡规划》所言：“分歧和冲突的产生不是因为非理性，而是因为不同的利益主体都在各自理性地寻求其不同的目标。”（第1页，东南大学出版社中译本）实践也为修法开辟道路。1951年重新执政的保守党以“消除控制”为纲，先是把“地方政

府和规划部”更名为“住房与地方政府部”，接着就在1954年修改后的《城乡规划法》中废除了开发许可证，也终止了由中央土地委员会抽取的开发增值税（后来几经波折，再也没有100%增值税那种事情了，无非景气时多抽比例税，不景气时少抽）。至于强制收购权，也在1959年《城乡规划法》中改为以公平的市价作为补偿准则，而不再是早期以土地既有用途的现值为征购补偿的依归。

20世纪50年代以后，英国的《城乡规划法》扭转了战后明显受空想社会主义思潮影响的那些政策与制度。原先以为由政府彻底控制开发权、100%抽取开发增值收益，以及政府按原用途现值征购私人的土地和物业，不但合乎道德，也易于操作。但1947年英国《城乡规划法》之后的实践，表明这套做法既不那么合理，更难以操作。

这里最关键的辨析，是要看到在人口高密集的城市社会里，不但损害是互相的，收益也是互相的。当人们强调政府修建的公共设施提升了城镇土地、包括私人土地和物业的市场价值时，他们只不过正确地看到事情的一个侧面。还有一个侧面也重要，那就是在私人土地上的投资与建设，也提升着政府公共建设的市值。不是吗？倘若只有政府修地铁，但居民和城市经济活动的密度不足够，那地铁或其他公共设施——比如我们在当下不少中国城市看到的那样——还不是年年亏损，何来高价值之说？

难题是，上述双向的增值影响不容易被精确地区分开来。乔治和孙中山先生主张的“土地涨价归公”，其实只看到公共投资对地价上涨的影响，却忽略了私人经济活动对公共投资也具有的积极影响。此说一旦实施——1947年的英国提供了一次机会——我们就看到因为开发增值全归公而压低私人之贡献，结果就是私人投资与建设的供给不足，如此开发权国有化，在战后人口增长加速，城镇化也加速的背景里，终究碰壁，以至于搞不了几年就不得不改弦更张。如何比较准确地识别城镇土地增值中公共投资与私人投资各自的贡献，依然是一个

挑战性极强的难题。在理论上，先假设交易费用为零——像1960年科斯做过的那样——也许可以走出一条路来。但真实世界里哪有交易费用为零这回事！

在实践上，看来也只有坚持用市场机制来配置城乡的土地与空间资源。

要市场起作用，就要清楚地界定各方分立的权利，包括政府为了公共利益征购土地物业的权利，以及恰当抽取税收的权利。但无论是征购还是抽税，发挥市场价格机制都应是基础和前提。

《英国城乡规划》的第一作者卡林沃斯（BarryCullingworth）教授于2005年谢世。该书的最新一版即第14版，于2006年问世。这部凝结着一代学人心血的鸿篇巨制，对规划的本质有如下结论：“规划是在一个‘市场理性的经济体系内运作，而市场理性可能与一些规划理论所推崇的理性不同乃至有所冲突。”（第1页）究竟谁拗得过谁呢？至少“英国战后最大的变化是从‘积极的规划’转向一个更有市场意识（有时是市场主导）的规划方法”

（第12页）。如果聚焦于1947年到50年代英国规划的转变，我们甚至可以说：“规划由此成为市场的仆人（从某种意义上说，只有当市场运作时，规划才开始发挥作用）。”（第30页）对这些基于翔实研究的结论，不妨录以备考。以为城乡规划天生就是市场的对立物，或至少也是让市场发挥作用的前提的论点，是不是也应该重新思考：那握有法律强制力的城乡规划，本身又以什么为前提和基础？

规划出错催生市场

不论叫“计划”还是“规划”，一旦拥有合法强制力，仿佛有如神助，就再也不会出错。更厉害一点，就算出错也可以不认账，横竖有权削足适履，让现实改得符合计划或规划，不就又对了？久而久之，高高在上的“规划”，可以完全不拿市场当回事。

真有这档子事吗？让我找点经验来查验一番。记得上中学的时候，有位同学因为家里换房到别处去上学，与大家伙儿拜拜了。那是1964~1965年的上海，三年困难时期的阴影已经看不见了，而“文革”还没有到来，应该是经济运行最正常的年代。换房何来？就是家长们在工作单位附近发现可以互换的住宅，条件合适对换成功，就可以免去每天上下班长时间“轧电车”的劳顿。家里换了房，学生就近上学，只好与原来的同学道别。

在那个年龄段，相处不错的同学少年要分手，煞是难过。自然会问：早不换、晚不换，为什么偏偏同学几年之后才换房？现在当然懂了：无非是工作场所与住家这两个位置的配置问题——如果合理规划一下，人人就近工作，还要换房做甚？

在计划经济下，让每个人的工作地点靠近住宅，合理配置一下很容易吧？“换房”的记忆说，绝不容易。那时家长们的工作当然是国家分配的，也没有“跳槽”一说，职工分到哪里就像螺丝钉拧到机器上一样，稳定得很。即便如此，工作单位总还有些许变动：新厂子建得比较远——那时的“大上海”其实很小，闵行就是老远的郊区了——工业布局有调整。更大的问题是，虽然住宅全部国有化了，但各家住在哪里，很大程度上还是历史给定的。“棚户区”尚有几十万人

之众，哪是想怎么配置就怎么配置的？结果，从城市这头到那头“轧电车”上下班的不是少数。

换房应运而生。记得电线杆上有些小广告，简单而朴素，远不似今天某些地段的“牛皮癣”那么密集和扎眼。不过功能是一样的：寻找合适的交换对象。说是“市场”，也许过于隆重其事，因为换房完全不以货币为媒介，一律的实物信息——多大面积、开间如何、是否向南（阳光）、在市区的位置与地段。至于更复杂的诸如产权更名之类，怕要面谈才搞得清楚。反正，物物交换殊为不易。换成的很侥幸，更多换不成的，继续“轧电车”就是了。

几年后上山下乡，“大批资本主义”震天响。自留地、集市、小买卖一概成了资本主义。老乡就是养只鸡、卖几个鸡蛋换点零花钱都不行。那年头批刘少奇是走资派，到了黑龙江乡下，农民家庭养鸡养猪就成了“养了个刘少奇”，要批斗！不过实际生活里，“自发的资本主义”年年批、年年斗，可还是年年有。为什么？“计划”满足不了吃鸡吃蛋的需求。1977年恢复高考，一位同事考上了，大家总要送行一下吧。黑灯瞎火骑自行车走了10里地，想到附近一个公社买只鸡。大冬天里的屯子一片黑，找来找去只有一家亮着灯，敲开门说明来意，不料人家是路线教育工作队正在开会，我们正撞到枪口上了。好在听明来意，工作队头头儿深明大义——你们到左起第四家买吧，他家的鸡肥！

后来才晓得，计划经济下换房、买小鸡都不过是小菜。换钢材、换煤炭、换粮食、换工业原材料等才是大头！为什么“计划分配”之余还要交换？答案是计划常出错。譬如配给上海的钢材多，配给河南的粮食多，那上海以钢换粮、河南以粮换钢，岂不皆大欢喜？比较麻烦的是，倘若上海不缺粮缺电，河南不缺钢缺设备，沪豫两家就谈不拢了。也有办法，多拉几家一起来玩，需求量大了，结构复杂了，“总有一款适合你”。再后来，各省市都安排一帮子能干的官员搞物

资串换，还为专司其职的衙门起了好名字——“协作办”。打听一下，计划体制下哪里没有“协作办”？再追问一句：计划经济无所不能，为什么要那么多的“协作办”？“改革开放”，其实是很书面的语言。口头文学程度比较高的，叫“搞活经济”。那一个“活”字了得！过去苏联的政治经济学教科书说，“人是生产力里最活跃的因素”，大家背得滚瓜烂熟，但存在决定想象力，在讨饭也要开封介绍信的年代，“人的因素”究竟可以“活”成个什么样，真想不出来。一旦“搞活”，才明白，“活”就是自由——劳动自由，种植自由，发展副业工业乡镇企业自由，长途贩运自由，办民营公司也自由。本书引证过，对城乡中国最了不起的政策，是1983年中央“一号文件”“允许农民自带口粮进城镇务工经商”——中国终于打开了“人往高处走”的大门。

经济活了，特别是人活了，计划与规划的难度就大大增加了。我看过的城市规划，不论其他，单一个基础变量即“规划人口”，与实际发展脱节之远，就不可以道里计。信手举几例。2005年初，《北京城市总体规划（2004~2020）》提出“2020年北京市常住人口控制在1800万”，该规划是经国务院批准的。但根据第六次人口普查的结果，2010年北京市常住人口就达到1961.2万人，提前10年“完成”规划。上海市的规划也经过国务院批准，到2020年常住人口控制在1600万，但2013年上海人口就达2500万。广州规划到2020年控制人口在1500万，但2012年就达1600万。深圳得到批准的规划人口，2020年为1100万；2013年我们在当地调查，问业内行家现在多少人了，一说1500万，一说1800万。

这也非为中国所独有。《英国城乡规划》一书中赫然记录，“1960年预测的20世纪末的英国人口为6400万，而到1965年预测数就增加到了7500万”（第2页）——不过区区年时间，一个国家人口的预测数增加了17%。相比之下，1811年纽约市的第一个规划反倒高明不少，当时该市人口仅3.2万人，规划到180年增加到50万人（0年增加十

几倍！），但实际上，到时纽约人口为60多万！再加一例，新加坡的政府控制力举世知名，原规划2020年总人口400万，但实际上现在就超过了500万。我问他们市区重建局的官员：你们有国界海关，控制人口移入的成本低，何以如此失控？回答是全球金融危机，让新加坡赶上了吸纳全球高端人才的天赐良机！

这么说也许妥当：凡发展强劲的城市，人口预测数总是远低于实际人口数！这或许称得上是一条“好城市定理”。与其对称的，当然还有一个“不好城市定理”——凡发展不怎么样的城镇，实际人口大大低于当局预测或希望达到的人口数。不用再问为什么了吧？反正与上文点到的经济搞活、人也搞活有关。老话没错，“人挪活”，但人究竟向哪里挪，又到哪里定居，上帝说了也不算。

问题来了。规划人口远离实际，接下来的一连串难题是怎样解决的？须知规划人口是城市规划的基础：先预测多少人，按人均100平方米安排占地，再安排交通、住宅、供水供电、学校、医院、绿地、文化设施等。现在实际人口比规划人口多出来的缺口，动不动以千万计，这些冒出来的活人如何在城镇生活？

答案就是本文的标题——规划出错催生市场。“市场”固然没有“规划”那么具有权威性、强制力以及知识上的高度自负。可是，自愿、自由并自发的市场更富有弹性。当更多人口相互竞争因规划出错未能及时提供的土地、空间以及其他稀缺资源时，有关资源的相对价格就上升，同时刺激供给并抑制需求。无论在哪里，在画得漂漂亮亮的规划里找不到位置的人，总可以在熙熙攘攘，嘈杂、混乱、无序的市场里求得一席之地。天晓得，那漠视市场的“规划”，其实恰恰是靠了市场才维系住自己的脸面。

管制不当激活黑市

在现代经济里，“管制”挥之不去。这恐怕与城市脱不得干系，因为城市的人口经济密度高，磕磕碰碰的事情比传统乡村社会多得多，非有更多的规则、规章、管理不可。所以也有学者主张，该词中译“规制”胜“管制”，能更准确地表达原意。本文延用“管制”，一来习惯了，二来在我们这个地方，行政管控一切的成色甚重，但凡讲规则、规章、治理等事关公共秩序的事务，似乎都是“治人者”官家之责任，也天然都是官家“管人”的权力。

管制的出发点，总是不允许部分人的自由损害其他人的自由，或制止部分人以侵犯他人利益获益。不过，事与愿违的事向来不少。某些情况下，甚至搞到南辕北辙！不论起因，一旦发生管制不当，什么都会跟着发生。上文我们点到规划出错催生市场，说的是无论预测有误、判断有误或执行有误，一旦规划脱离了实际，总会造出一些市场机会，让“看不见之手”前来帮忙纠错。本文要进一步补充，在自发的纠错活动出现之初，一般总在现存的规章、法律之外，所以常常是“黑的”，即法外的，甚至被视作违法的交易。

以“黑车”为例。在城市生活，时不时看到有关当局“打击黑车”的声明与行动。的确“黑”——一批出租车无照、无证、不纳税，也不缴“份子钱”，比合法经营的“白车”，负担少了一大块。倘若当局对“黑车”眼开眼闭，那谁还开“白车”呢？一个现代城市，出租车服务沦为“黑车”之天下，不行的吧！

问题是“黑车”何来？自己最早的体验，是在20世纪90年代中期的海南。刚刚留学归国，从海口机场出来看到“打的”还要狠狠砍价，惊诧之余不免觉得这地方也太落后了吧。问下来，明白要负责任

的还是管制不当。那时的海南，旅游与公务需求总量很小，但涨落极大。当地配置正规出租车服务，以固定价格、高门槛准入为特征，难以满足不成熟市场的要求。一来二去，“黑车”应运而生。后来到转型阵痛中的莫斯科开会，见当地人的习俗，对街上任何小车都做一个手势，若对方停下来问价，双方谈拢了上车便走。这也验证了“非成熟市场需非正规服务”，否则就不显得那么般配。

后来在北大的燕园居然也发现“黑车”。首善之地、百年大学，总不是非成熟市场吧？可是新千年前后，我们的留学生公寓前面常常趴着一溜小车，高峰时有二三十辆之多。知情的师生与司机说上一两句话，就可以出发了。我试过几回，价钱公道（与正规打车比），服务上佳——他们不能以顶灯为广告，要靠口碑。一来二去，我还当上了回头客，用车时打个电话就来接，方便之极。原来大学门禁很严，空的出租车难得进来，于是有心人——不少是北大员工的家属——便开发出这么个“市场”。有关部门也打击，风声紧时，校内黑车就临时转行做导游，在东门内招徕到北大观光的游客，转圈介绍“一塔湖图”（博雅塔、未名湖、图书馆），收费50大元。

什么地方“黑车”多？首推“白车”顾不过来之处。譬如末班地铁到站，而末班公交早早结束营运的地点。譬如公交车站离小区偏远之地，还譬如让腿脚不便、携物过重的乘客望山跑死马的换乘不接头的地点。为什么“白出租车”不做这等生意？路途太短，不够份子钱。

有把握说，“黑车”都是应运而生的。此“运”者，有需求而无正规供给也。有一次在杭州长途汽车站等车去上海，冷不丁冒出一人，问要不要打的回沪，50块钱。跟过去一看，原来是三位乘客拼车而行。沪杭高速150公里，三人车资加起来也不够啊。司机释疑：上海的出租车到了杭州，不准载客回沪（反过来也一样），收你们150块

钱，顶了过路费和汽油成本，总比空驶回家强。大家赞他，司机一声叹息："不合法的，查到倒霉。"

再看街上摆摊的。城镇街道皆公共资产，天经地义要服务于公共利益。小商小贩堵在街上做生意，妨碍通行、妨碍卫生、妨碍观瞻，地球上哪里也是要管一管的。不过经验比较一下，管制还是有高下之分。纽约摊贩的故事，网上早有报道。论人口密度，曼哈顿每平方公里2.7万人，排地球前列毋庸置疑。华尔街、时代广场一带，观光游客密布，高峰时段人挨人、人推人。很佩服那里还有小贩摆摊做生意，更佩服纽约市政当局容忍小贩们当街摆摊。没有管制吗？有的。每个摊位都领牌照，卫生、安全、商品品质（特别是食物）、摊位的区段和时段，都有讲究。违章罚款也不含糊，经营牌照要挂在脖子上，如掖在口袋里的，罚1000美元。后来据说摊贩到市府集体陈情，修订了法例，减罚一半。但人家就是不取缔摊贩，道理何在？妨碍行路、观瞻等当然有违一部分人的利益，但禁止小贩摆摊也损害另外一部分人的利益，所以，适当的管制是争取"总的净损害"最小。

可是，在"管"就是"禁"的情况下，"公共利益"常常漠视了一部分本来可以也应该兼顾的公众利益。快速通行为人所欲，方便买个烧饼充饥亦为人所欲，凭什么仅仅把前者定义为公共利益呢？但论通行，高峰时在要道路口摆摊当然妨碍交通，但高峰过去了，可不可以摆摊？那些从来没高峰的地段，可不可以摆摊？

是那些不当的管制，只顾一头不顾另一头，让未得到兼顾的利益形成需求，直到激活"法外供给"来给以满足。要知道，城镇生活是高密度人口高频率互动的生活，互相矛盾、互相妨碍几乎无处不在，光亮出一把"外部性"之剑砍杀一通，无济于事，只会给城市生活与管理者自己添乱。

转谈"分区管制"。本书在回应"建筑不自由"怪论的那篇辩文里，提到源于1885年旧金山的"分区管制"，不过是在当时条件下找

到的一种处理“不良商业”——排放污水的洗衣行——对他人损害的平衡之道。不是再也不准开洗衣行，而是准许开在特定的区内，以此兼顾洗衣行与其他“高尚生意”之间的利益，达成互损最小。由于适应了当时的技术与环境，分区管制就发展起来，成为城里处理互相妨害行为的一种流行办法。鼎盛时期，城市的空间依法分区，居住区、商业区、工业区、办公区、文化教育区等，俨然成为现代城市空间布局的不二法门，也似乎为诸如“建筑不自由”这样离谱的论点，提供了一个难以撼动的脚注。

问题是分区规模过大之后，互损的计算发生变化。巨量人口睡在一个分区，起床后运到另一个分区上班，下班再去一个分区休闲娱乐购物，那交通拥堵就成为不治之症。这时，分区带来的收益敌不过分区带来的麻烦。挑战来了：现存的法律、观念和习惯，能不能较快启动分区管制的调整与改革？美国的经验是，在三权分立架构以及习惯法的传统下，大体可以经由依法诉讼、法官自由裁定权，先增加分区管制的弹性，再推进修法。以今日纽约为例，“城市综合体”即办公、商务、居住混搭的空间布局，日新月异、方兴未艾，更不要问哪个街区不可以开洗衣铺啦。

倘若把分区管制当作“建筑不自由”的神明，只会顶礼膜拜，却不懂得顺势因变，那就只能眼看着城市变成一个每天把天量的“白天人口”与“晚上人口”倒来倒去的搬运场。管制滞后造就的新需求无限，激活法外生意一片，专家真的可以视而不见吗？

法外行为一分为三

法外世界很精彩。从上层建筑着眼，文本法律越来越完备，部门管制越来越细致，法治国家也越来越有模样。可走进底部的真实世界，还是不难看到法外活动层出不穷。规划出错催生的灰色交易花样翻新，不当管制刺激出来的黑市既顽强又旺盛。眼见者心烦：走市场之路，自发秩序难道就是这样的吗？

在思维上，凡复杂到想不明白的现象，试试分开处理的招数吧。这些年在城乡之间行来走去，对法外现象也算见多识广，分析上屡遇驾驭不了的难题。骂一句当然容易，不过骂后还是有一个怎样认识、怎样分析的难题。一来二去，自己觉得中用的法门，是一分为三。

一类法外活动，对他人及公众利益基本没什么损害。像前文提到计划时代的换房，同城相距甚远的两个家庭愿意以房换房，双方都可以离上班场所近一点，自愿互利、愿打愿挨，换就换了吧。虽然在那个时代，自发的交换活动看在很多人眼里多少有点“那个”，法律、舆论都不支持，但自发换房不损害他人利益，对公益还有点好处——减少城市拥堵——有关部门眼开眼闭算了。那时候乡下的农民用自留地产品搞点体制外收入，利人又自利，对其他人没有损害，非隔三岔五要“割尾巴”，实在没有道理，也不得人心。

转向市场经济之路，大量过去容不得的自发交易纷纷登堂入室，但无损他人及公益的行为，还是可能遭到禁止。譬如，上海出租车到杭州不得载客回沪，反过来杭州出租车到上海也不得载客回杭。想破脑袋，也不知道如果允许的话，究竟谁的利益会受损。也许损害了“收益的对等性”？那就学学国家之间的航空协定，美国航空公司飞

中国几个航班，对等允许中国航空公司飞美国几个航班。否则，岂不是在干“对等损害”的傻事？

当然，什么才是“无损他人与公益”，在不少情况下并非一目了然。举一个例，普天下交通管制一般都重罚酒后驾车，或可问道理何在？饮酒固然导致驾车人反应迟钝，容易导致伤及无辜的车祸，但饮酒并不必然出车祸，行为人喝了酒，但尚未车祸伤人，凭什么限制其驾车自由？答案是“预防性限制”：由于饮酒特别是过一定量后驾车导致祸及他人较高的概率，所以为了有效预防，饮酒驾车就被视为“很可能严重损害他人及公益”的行为，非令行禁止不可。

推而广之，“饱驾”——吃撑了之后驾车——要不要管？“疲劳驾驶”要不要管？似乎都应该管，但有效实施的成本不菲。前者难以定义什么才算“吃饱了撑的”，也没有经验可以证明“饱驾”与车祸的高相关，非要管，又没有类似查验酒气浓度那样简明有效的手段，还是别“事先预防”了吧，谁出事，事后罚谁算了。后者也一样，测度“疲劳”殊非易事，规劝比较合适，出了事故再事后处理。

大体可以确定，凡容易判定“无损他人及公众利益”的行为，如果被列入法律禁止或成为法外活动，那就应该修法改法，因为禁止无损他人及公众利益之“法”，本身恰恰损害着他人及公众利益。把这些法条去除，人们的自由增加了，但并不会损害他人及公众利益。如果一时修法改法有难度，重新有一个司法解释，把法律的含义讲准确，也是一个办法。再退而求其次，法律归法律，执行归执行。毕竟，对无损他人及公众利益的行为网开一面，无伤大雅。

第二类行为，明显损害他人及公众利益。譬如随地吐痰，污秽公共场所，对他人及公众健康构成威胁。这个类别好办，立法禁止就是，姑息不得，因为这个类别下行为者的自由，明显损害他人及公众利益，非动用合法强制力加以制止不可，否则基本秩序都维系不了，国将不国，麻烦就大了。

认定这类行为，常识一般足以胜任，不会有太大的困难。难的地方有一处，就是很多人都如此行为，法不责众，怎么办？20世纪80年代刚到北京的时候，王府井大街上随地吐痰的大有人在，管不胜管、罚不胜罚，很头痛。没什么好办法，坚持管、坚持罚，再加持之以恒的教育说服，熬到更多人养成新习惯，慢慢就好了。治本之策是自幼教育，从小养成好习惯。问过同学一道题：出什么价，才可能让一位从小不随地吐痰的人士当众吐出一口痰来？

最富挑战性的，是第三类现象。不少行为对他人有损害，但如果不让他损害他人，他的利益就受到损害。很像胡搅蛮缠吧？其实不是。取生活中的一个实例，我们会觉得不难懂。一家诊所安安静静的，突然隔壁开了一家打铁铺，叮叮当当煞是热闹。很明显，打铁的损害了诊所的安宁。但我们细想，倘若不准铁匠铺打铁，后者的利益是不是被损害？

不是我想得出来的逻辑。科斯1960年发表的《社会成本的问题》，全篇立论就是只有他那个脑袋才想得出来的“损害的相互性”。难怪鼎鼎大名的芝加哥大学学报审稿人开始的时候无一人接受这种怪论。可是约了科斯到芝大当面辩论，说着说着，在场所有教授都明白唯有科斯先生才是对的。标个价格好算账：由诊所安静看病日收800文，由铁匠放手打铁日收200文。若判打铁铺子有权让诊所出局，诊所受损800文，社会净损失600文；若判诊所可以让打铁铺子出局，铁匠受损200文，社会净收益600文。开商业谈判吧：诊所出价400文补偿打铁铺子搬走，后者到其他地方日收200文，诊所恢复平静，从此继续日日收800文。

这个弯子绕大了，其实就是把“辨道理”转为“讲价钱”。严格地说，所有损害在某种程度上都有相互性——不让甲损害乙，乙就被损害。认识到这点不容易，但一旦认了，就不妨对各种可能的损害标个价，损甲800，损乙200，可不可以由甲出价400，买下自己不受损、

让乙受损的权利？科斯可没有说一定行。他的答案是，只要交易费用足够低，互损问题也可能自发谈判解决。传统福利经济学说凡有外部性，非请政府出场不可。科斯说不一定，在不同的费用约束下，社会问题或有多种解决的方案。

半个多世纪以来，经验说科斯的发现何其了得！放眼看去，哪里没有损害的相互性，哪里不需要以新的经济学思维来分析社会现象？特别是中国这样的大国，庞大的人口一旦允许自由流动，转向鼓励人们追求经济利益的市场体制，人们互动的频率陡然上升，互相损害的问题也日益突出。在这样一个新局面下，与其继续挥舞“靠政府对付一切外部性”的陈旧旗帜，不如尝试运用科斯的思维，在实践的基础上探查逐步收敛法外行为的现实路径。

“非法”帽子满天飞

上文分析的重点，是区别处理庞大的法外活动。建议一分为三：对他人以及公益无甚损害的，不妨听之任之、眼开眼闭；对明显又严重损害他人以及公益的，立法禁止、违法必究；对损害有相互性的，选个程序来两害相权取其轻。

建议归建议，现实是现实。当下可观察到的法制，似乎是“非法”帽子满天飞，但又极少落地，活活造就一片选择性执法的沃土，轮到谁谁倒霉，反正总找得出一款帽子是适合的。此类法制，在城乡接合部很多见。几乎少有例外，凡城乡间涉房涉地的领域，“非法”帽子飞舞的密度很高，留下的麻烦问题也不少。新近的一个实例，是华侨大学校长华生先生对“小产权”问题开腔，宣布“小产权”一律非法违规，并严词批判允许“小产权”合法化的主张［见华生，《土地制度改革的焦点分歧（上）》］。

认识华生很多年了，从来不知道他研究过乡下人的土地房屋问题。不过我不知道不等于人家一定就没有研究，没研究也不一定就不能发表正确意见。譬如对华生的定义——“‘小产权房’现在一般指农民在集体土地上建造的用于出租和出售的住宅”——我就没什么太不同的意见。我的不同意见在两点，其一是华生宣布的，“小产权房”“都是违章建筑，从而都是不合法的”；其二是他假设的，“如果农民建的所谓‘小产权房’可以合法化”，天下终将大乱的那些推论。我们先谈第一点吧。

为什么“小产权房”都是非法的呢？华生的论据分两步：第一，“农民这么做从一开始就不可能得到‘规划许可’。因为农民的绝大部分土地是农地，是规划用于农业耕种生产的，肯定不能用来建房，

更谈不上出售”；第二，既然未得到规划许可而建房，当然就属于“农民在集体土地上违规自建的住宅”，所以“从法治的角度看……都是违章建筑，从而都是不合法的”。

这里可错大发了。容我这么问吧：中国的农民、农地、农民自盖的住宅、可出租可出售的农房，以及集体土地、在集体土地上由农民自盖可出租可出售的房，打什么时候开始就有的？华生先生特别中意的“规划许可”，又是打什么时候才开始有的？如果前者在先，后者在后，按所谓“真正的法治”，可以高举正月十五之法，宣判正月初一的行为都是不合法的吗？

农地农房，由来已久。也没办法，谁让华夏文明源远流长？古代的事情，不说也罢，反正那老多房契摆在那里，就是今天有的市井之地，还可以淘换得到。远在国人根本不知规划许可为何物的年代，可出租可出售的房地就有了。朝廷也提供服务，否则怎么会有“白契”（未加盖官府大印的契书）与“红契”（明清之前称“赤契”，盖官府大印之契书）之别？法律也加规范，像宋朝开国之际，民间买卖房屋，立契之前，设“遍问亲邻”环节：“凡典卖、倚当物业，先问房亲，房亲不买，次问四邻，四邻不要，他人并得交易。”除此之外，购地、建房、买卖租赁抵押典当，一概自由，也不划城乡界限，至于是不是由此弄得天下大乱，怕要等华生先生考证了之后告诉我们。

革命以降，中华人民共和国成立，第一部重要法律就是《土地改革法》。都知道中国共产党得天下靠农民，而动员农民靠土地改革。读一读这部当时由全国政协通过的法律（还没有全国人大，尊政协通过的共同纲领为临时宪法），大部分是如何分田分地的规定，但第30条写得明白：“土地改革完成后，由人民政府发给土地所有证，并承认一切土地所有者自由经营、买卖及出租其土地的权利。”那时候，没有农地、建设用地的分别，更没有城乡壁垒来对买卖、交易的对象划下三六九等。

这部中华人民共和国的法律，也从来没有明令宣布废除。后来的农业合作化、集体化、人民公社化，运动规模极大，席卷全部农村地区，却没有一部法律予以承认与规范。合作化时期，有一个《农业合作社示范章程》，1955年11月9日由全国人大常委会颁布，算不算法律，要问法学专家。就算是法律，里面提到的原则也只是“逐步地把这些生产资料（土地、耕畜、农具等）公有化”，并特别规定了社员有“退社的自由”，明确“社员退社的时候，可以带走还是他私人所有的生产资料，可以抽回他所交纳的股份基金和他的投资”。这是说，退出来的土地等还是农民私产，是不是还可以“自由经营、买卖和出租”，《章程》没说可以，但也没有说禁止。

次年，全国人大常委会又颁布《高级农业生产合作社示范章程》。高级者，社员入社的生产资料不再分红，大家全靠劳动吃饭。其他与初级社差别不大，也规定社员有退社的自由，退出去的土地等生产资料，法律地位仍然是农民私产，也同样未禁止私人买卖土地。

遍读上述两份示范章程，没有一款提到农民住宅以及宅基地。也很自然，农家住宅连同宅基地，是“生活资料”而不是“生产资料”，本来就不属于“社会主义改造”的范畴。土改分得住宅的是土改成果，但连房带地，都属于农民私人所有。至于土改未加触动的农宅，更是私产，一般从“习惯法”，在本家、亲属、近邻优先的准则下，买卖租赁都自由。

人民公社搞更大规模的集体化，且开天辟地实行“政社合一”体制，当算革命，但没有一部法律，连人大常委会颁布的示范章程也没有。18年公社覆盖全国，靠的是典型引路、伟大领袖首肯。后来刮“共产风”、引发饥荒，纠偏和政策调整也靠政策文件指导，无涉法律体系。这也是20世纪80年代农村改革，5个“一号文件”就能解决农村问题的由来。倘若人民公社也立下一部法，改起来怕就没有那么容易了。

与农房农地有关的，是1962年的《人民公社60条》。开始似乎是工作方法问题，讲人民公社内部管理的。但政策调整势必涉及财产制度，于是就第一次出现了以下表述：“生产队范围内的土地，都归生产队所有。”接着又说：“生产队所有的土地，包括社员的自留地、自留山、宅基地等等，一律不准出租和买卖。”本来是“纠左”文件，防止更高级别的集体侵犯生产队的利益，不料顺手就把向来是农民私有的宅基地，也带入“生产资料公有制”的框框，且“一律不准出租和买卖”。但是同一个文件，却又规定“社员的房屋，永远归社员所有”，且“社员有买卖或者租赁房屋的权利”，“社员出租或者买卖房屋，可以经过中间人评议公平合理的租金或者房价，由买卖或者租赁的双方订立契约。”

本书前面已经讨论过如此制度安排的奥秘（见“‘房地分离’是奇迹”）。不过从20世纪60年代以来，我国农房转让始终没有停止过。老乡们也很智慧，买卖农房一般签份“房契”了事，大家自觉不提房底下的那块宅基地，仿佛彼此换手的都是“悬空寺”，与下面那幅“属于生产队且一律不准出租和买卖的宅基地”根本就没有任何关系。我见过的这类房契，只标房价不提地价，其实是房、地合并定价。至于农房出租和买卖的对象，《人民公社60条》就没有做过限定，乡下人、城里人、外国人、外星人，出价合理都可以！

法律限制、禁止农房买卖，是非常晚近的事情。2007年《物权法》规定：“宅基地使用权的取得、行使和转让，适用土地管理法和国家有关规定。”本来财产法很根本，结果涉及农民宅基地，转过头去“适用”部门法和行政法规——这里那里提及“禁止城镇居民在农村购买宅基地”，“严禁为城镇居民在农村购买和违法建造的住宅发放土地使用证”。注意，这些行政法规禁止的是城镇居民“购置”宅基地上的农房，至于非购置的行为，譬如租赁50年、70年、1000年的，也禁止吗？没有说，也没看到司法解释。这也是闹得沸沸扬扬的“小产权”问题，剪不断、理还乱的一个由来。

至于“规划许可”，那是2008年1月1日才开始生效的《中华人民共和国城乡规划法》里的规定。是的，该法说：“在乡、村庄规划区内未依法取得乡村建设规划许可证或者未按照乡村建设规划许可证的规定进行建设的，由乡、镇人民政府责令停止建设、限期改正；逾期不改正的，可以拆除。”问题是，全国究竟有多少个乡、村已经完成了按法律程序通过的“规划区”？如果“规划区”尚未划出来，是不是全中国所有乡、村就不得搞建设，否则也要一律责令停止、限期改正，否则统统拆除呢？还有，该法条针对的是“在建房屋”，至于“早已经建成的”，是不是要补办规划许可才可合法存在，也没有说。

当华生先生义正词严地宣布“小产权”一律非法的时候，不知道他心目中有没有一个大概的估计，究竟我们这个国家有多少“非法的农地农房”是在他以为可据之法出台之前早就存在了的？那些他以为足以判人家非法的法律，到底所禁为何物？来龙去脉如何？与传统与现实的关系又如何？不管三七二十一，东一榔头西一棒子地美国、英国、中国香港（读后令人满篇生疑，我已略做辨析），完了就“非法”帽子满天飞，算哪门子“真正的法治”呢？

同地同权的宪法依据

“真正的法治”究竟是什么模样，可能还要努力很多年才看得见。不过无论说多少条，由宪法为全部法律定调总是其中一条。宪法也是法，但因为是根本大法，方方面面的小法小规就不得与宪法准则相抵触。宪法条款不合适的，经法定程序加以修正。

从这点出发，我们发现，农村集体土地的转让，原来是有宪法依据的。那就是《中华人民共和国宪法修正案（1988）》，是年4月12日由全国人大通过。此宪法修正案，通过之后即构成我国宪法的组成部分，迄今也没被更新的修正案覆盖。

1988年的宪法修正案一共两条。第一条事关私营经济，明确“国家允许私营经济在法律规定的范围内存在和发展”。第二条涉及城乡土地，把原来宪法的第十条第四款，修改为“任何组织或个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地，土地的使用权可以依照法律的规定转让”。

很明白，修正案明确了“土地的使用权可以依照法律的规定转让”。这里对可转让的土地未做限定，正常解读，就是中华人民共和国内的所有土地，其使用权都可以依法转让。而中国的土地以所有权来分，不过国有、集体两种而已。无须绕弯子，宪法修正案从来没有说“唯国有土地才可以转让”。

宪法还规定，“一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触”。这当然是对的，否则国家根本大法云云，还不是空空如也？那些与包括宪法修正案在内的宪法准则相抵触的法律、行政法规和地方性法规，本身违宪，必须废止或修订得与宪法相一致。更重要

的是，凡违犯与宪法相抵触的法律、行政法规以及地方性法规，是不可以被戴上“非法”帽子的，因为违宪之法，本身违法。

如此当真，我们就有必要把与1988年宪法修正案相抵触的那些法规、法条与政策一一指出来，以便对满天飞舞的“非法”帽子做出一番甄别，看看哪些是真的非法行为，哪些“非”的不过是本身违宪的“法律法规”。

先从1988年以前的开始。最直截了当的，是此前《土地管理法》、《村镇建房用地管理条例》等明文禁止土地买卖、出租或其他形式转让土地的有关条款。老天爷，可真有凶的——“买卖、出租或者以其他形式非法转让土地的，没收非法所得，限期拆除或者没收在买卖、出租或者以其他形式非法转让的土地上新建的建筑物和其他设施，并可以对当事人处以罚款；对主管人员由其所在单位或者上级机关给予行政处分”（1986年《土地管理法》第47条）。如此一概绝禁，当然容不下“土地使用权可转让”。在新的宪法修正案面前，那老办法是非废止不可的。

向上追溯，我以为《人民公社60条》的那一款，即“生产队所有的土地，包括社员的自留地、自留山、宅基地等等，一律不准出租和买卖”，也不再有效。讲过的，宅基地向来是农民私产，土改后局部重新分配，但并没有改变宅基地的私产性质，业主还是有完整的私权（包括转让权），也构不成经典社会主义改造“生产资料归公”的范畴。谁也没料到，本意“纠左”

的《人民公社60条》，突然加入这么一条——“宅基地归集体，且一律不得出租和买卖”！现在有了1988年宪法修正案，此禁令当可寿终正寝。实在舍不得废，怕也要补上一句，“宅基地的使用权可以依法转让”。

再向上追，农业合作社和高级社示范章程等等，并没有正面相抵触之内容，或可与1988年宪法修正案相安无事。顺便提一句，农村集体改到什么程度算合适，区区在下以为合作制是上选，当然要去除强迫命令、霸王硬上弓那一套，回到当年邓子恢、杜润生主张的“办好合作社，让农民来敲门（入社）”。农村事务，改集体、兴合作或大有可为。

追到头，1988修正案与1950年的《中华人民共和国土地改革法》倒是衔接得上。区别也是有的，土改法明确的是“承认一切土地所有者自由经营、买卖及出租其土地的权利”，而修正案承认的是“土地的使用权可以依法转让”。38年弹指一挥间，土地所有权的买卖演化为土地使用权的转让，土地财产权里面最重要的一项权能——转让，在经历了禁绝、中断，最后终究顽强地在合法制度空间里重新占得一席之地。

1988年的宪法修正案之后，情况又如何？按照宪法是根本大法的原则，凡与宪法相抵触的法律、法规、政策，存废修订皆要服从宪法。从这点看，要讨论的问题还真不少。首先是当年年底全国人大常委会通过《土地管理法》的修订，明确“国有土地和集体所有的土地的使用权可以依法转让。”

这符合宪法修正案吗？符合。现在我们说国有土地与集体土地同地同权，根据正是1988年的宪法修正案与当年修订了的《土地管理法》。

不过，紧随其后，还出现这么一句：“土地使用权转让的具体办法，由国务院另行规定。”这有点费思量：由国务院另行规定土地使用权的具体办法，究竟是不是“依法转让”的前置条件呢？如果是，那具体办法一日拿不出来，“依法转让”就一日无从实行。或者另有解释：政府受人大之托另行规定具体办法，是政府的一项责任，非完成不足以让人大通过的法律实施。

实际的结果，是1990年国务院以55号令发布了“城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例”。这就是说，城镇国有土地的出让和转让，从此就有了国务院另行规定的具体办法，能够实施转让和出让了。但是，农村集体土地的出让和转让，虽然宪法修正案和修订的《土地管理法》都明确“可以依法转让”，但直到今天，国务院再也没有出台有关允许集体土地转让的具体办法。这样，宪法关于“土地使用权可以依法转让”，仅仅在原则上还是“可以”，但由于“依法转让”之法至今未出，农村集体土地使用权的转让就一直没获得实际的合法空间。

这里留下一条教训：集体土地使用权的转让，明明已经获得了宪法地位，但仅仅因为加了一条没有清楚时限，也缺乏明确行政责任的“由政府另行规定具体办法”，至今悬之高阁，还落不了地。今天对集体土地的转让行为，“非法帽子”满天飞舞，究其实质，其实说到底是人大对政府的委托未落实。真那么难办吗？为什么城镇国有土地转让的办法两年内就公之于世，但集体土地使用权的转让办法，24年过去了，还迟迟不见踪影？同地同权，障碍到底在哪里？

地方倒有建树。2005年，广东省人民政府发布《广东省集体建设用地使用权流转管理办法》，是这方面第一个地方行政法规。此后，河北省（2008年）、成都市（2010年）、昆明市（2010年）、湖北省（2012年）和长沙市（2012年）等省市都发布过类似的行政法规。但是，这么多地方立法的经验，也没有推得动全国性规定的出台。问题是，仅有地方政府的积极作为，没有“国务院另行规定的具体办法”，宪法和《土地管理法》给予的“集体土地使用权转让”，算不算满足“依法转让”的必要条件呢？

允许集体土地使用权转让的全国性规定出不来，但限制、禁止的政策一出来却在全国范围生效。例如，1999年《国务院办公厅关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知》规定：农民的住宅不得向城市

居民出售，也不得批准城市居民占用农民集体土地建住宅；2004年《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》规定：禁止城镇居民在农村购买宅基地；2007年12月30日《国务院办公厅关于严格执行有关农村集体建设用地法律和政策的通知》更明确规定："农村住宅用地只能分配给本村村民，城镇居民不得到农村购买宅基地、农村住宅或者'小产权房'。"

这些政策自然师出有名，也表明政府正在应对新情况。问题是，这样是否合乎法制的程序性合理？本来1988年宪法修正案及其后修订的《土地管理法》，要求国务院另行规定土地使用权转让的具体办法，为"依法转让"

提供可依之法。但几十年时间过去了，不但仅见城镇国有土地转让办法，不见全国性的农村集体土地使用权转让办法，更出台了限制农村土地使用权转让的全国性政策！本文的看法，可以禁止农村土地任何形式的流转，但考虑到法制的程序性合理——更遑论"真正的法治"——总要先修正1988年的宪法修正案，再改上位法即《土地管理法》，把"集体土地使用权可以依法转让"全盘拿下，再发政策文告也不迟。个人之见，在目前情况下，同地不同权，国有土地可转让，集体土地不可转让，本身是违宪的非法现象。

农地农房入市，会天下大乱吗？

回头梳理，我国的土地资源配置自20世纪80年代后期，开始与市场机制沾边。是开放逼出来的改革，因为境外资本来大陆办厂，不能划拨一幅土地去应付。于是，过时的法律被调整，1988年的宪法修正案定下了“土地的使用权可以依法转让”的新准则，同年修订的《土地管理法》也明确：“国有土地和集体所有的土地的使用权可以依法转让。”

但问题就发生在“依法转让”四个字上。原来，宪法修正案本身还不算“土地使用权转让”的合法依据。真要实现转让，还要“由国务院另行规定”的“具体办法”。两年后，城镇国有土地使用权的转让条例颁布，但集体土地使用权转让，却怎么也等不来一个办法。广东等省人大通过了关于集体建设用地流转的地方性法规，但好像也构不成“依法流转”之法。

1998年《土地管理法》再度修订，干脆明令“农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设”（第63条）！仅留下一个“除外”，那就是“符合土地利用总体规划并依法取得建设用地的企业，因破产、兼并等情形致使土地使用权依法发生转移的”。此法条，难道没有违背仍然生效的1988年《宪法修正案》吗？由于没有违宪审查机制，这样问，本身似乎就不合时宜。

实际情况是，土地的配置机制在城乡之间分了岔。城市的国有土地终于有了合法转让的地位，可以运用市场机制。农村集体土地呢？始终得不到相同待遇。“同地不同权”凝固成型。似乎比改革前还糟糕，那时城乡土地一律不得买卖、租赁和转让，僵硬归僵硬，但城乡权利总算还是平等的。改革动城不动乡，农村集体土地除了自用，不

准合法交易。要参与工业化、城市化，只剩华山一条道，那就是被政府征用。至此，政府独家“一手征、一手卖”的土地制度正式登堂入室。

是令人回味的历史分岔。其长远影响与后果，相信后人不会放过。我们这里要关注的，是支撑这么个明显背离法治准则——法律面前人人平等的制度分岔，究竟有什么“理由”。本书已经辨析过若干作者以为的谬论，本文再辨一题：允许农地农房入市，难道真的会天下大乱吗？读者当然知道我持否定的观点。道理呢，容我分两个层面来述说。第一层面，城地城房入市多年，天下没有大乱，为什么农地农房入市，天就会塌下来呢？是的，我国土地的市场化配置在城乡之间分岔而行，等于做了一个对照实验。城市土地也是地，城市房屋也是房，过去也被禁绝于市场之外，不过等到城地城房双双入市，天下大乱了吗？

譬如说，我们就没有看到过，城镇居民有了连房带地的合法转让权，就因贪恋钱财卖房卖地，然后自己流落街头，成为无家可归分子。个别家庭遇到不期之灾，卖房之事是有的。不过即便出现那种情况，我们还是要称赞土地房屋可以公开转让的市场制度，因为它提供了一条变现的途径，可以帮业主应急。但乡下人有地有房，仅限占用之权，闲置不能变现，有急需时也不能变现，更不能在市价好时增值一把，比较一下城乡居民家庭财产性收入的差别，把权衡利弊的权利交还给老百姓，不是更好吗？

城镇的房地产流转，也没有妨碍城镇基础设施的投资和建设。恰恰相反，正因为市场化配置土地，才发现了土地资本化的现实途径，为城镇和工业投资找到了过去无从想象的筹资来源。农村难道就不要建设和投资吗？“建设新农村”就没有“钱从哪里来”的实际问题吗？农村土地的区位差，一般不像城镇土地那么值钱，但农村（包括小集镇）的土地一样存在级差收益，一样有某些资本化的潜力，且农

村建设的投资额一般也比城镇小，为什么不在同地同权的框架内由市场发现相对价格，再由相对价格引导城乡配置投资资源？

再加一条，城镇家庭从房地转让所获的收益，可以帮助其家庭成员去异地、异城甚至异国他乡学习、创业、找寻新机会，农村居民的房屋土地转让，也一样可以帮助农民进城，租房子、付学费甚至购置物业，改变自己与下一代的命运。说农村房地不值钱，解决不了啥问题，对此我的观点是，总比闲置在那里强，总比一点都没有强吧？

很重要的一点，是房地物业唯有可流转才能支持抵押，从而获得金融服务。城镇居民的房产可抵押，帮了城里人多少忙，论者究竟知道不知道？农民有房有地的，就是被剥夺抵押的权能，闹得不少地方的正规金融只好从农村大面积撤出，这到底是帮了农民，还是苦了农民？

当然我也同意，城镇房地产市场至今还属初级阶段，尚未理顺的地方多多，一个房价调控让方方面面深受创伤，未免使人对土地房屋市场化心生戚戚。驾驭城镇房地产市场尚力有不逮，再来一个农村土地房屋市场，岂不更无招架的能力？不过看到病根，当下我国房地产市场种种痼疾，最脱不得干系的，恐怕还是过强的政府垄断和不当的行政管制。沿着“上帝的归上帝、恺撒的归恺撒”的路径，深化改革，房地产市场终究可以慢慢上道。退一万步说，把所有毛病都算上，即使一个“半拉子”的土地房屋市场，也比禁绝土地房屋流转的制度要强！城镇如此，乡下也一样。

小结一下，城镇土地房屋入市，不过20多年时间，已积累了可观察、可体验的经验。基本结论，土地房屋既不神秘，也不特殊，完全可以放在市场配置资源的框架之内。基础不牢靠，秩序不理想，调控不如意，继续沿着让市场化配置资源的路向走下去，总可以继续改善。没有谁会赞成城镇土地房屋“出市”，重回计划指令体制之巢

穴。既然城镇向市场的分岔证明走对了路子，农村这个一直被摁在非市场分岔里的土地房屋，也就完全有理由急起直追，争取同地同权。

第二层面的道理，我以为更有力——在一些农地农房已经入市的地方，也没有天下大乱，更没有天塌地陷。对农地农房入市，像古时那位杞国人一样，忧天地崩坠，废寝废食，有必要吗？

其实，农地农房入市，在我国早就不是罕见现象。读者中总有光顾过农家乐的朋友吧？何谓“农家乐”？还不就是郊区老乡开在农房里的生意。20世纪80年代到成都出差，看到墙上涂有“点杀”广告，不解其意，请教当地人，才明白就是农家养鸡养鸭养鹅养鱼，招呼城里人去消费，“点哪样、杀哪样”，吃喝之余围起一桌打麻将，是成都人的最爱。也有出租农房给其他人经营农家乐的，当然也不是“悬空寺”，连宅基地也一并租了去的。讲到底，都是入市的农地农房，也是非农业用途。真有什么问题吗？活跃城乡市场、繁荣内需，乡镇抽点税和管理费，皆大欢喜，无须大惊小怪。

再问：几亿外出打工的农民工，多半住在哪里？除了工棚，还不是城乡接合部当地老乡的家里。20世纪90年代我访问过北京大红门外“浙江村”，十数万人的量级，那叫一个壮观！记得一户本地业主，农宅里每间小房都住满了打工的人，白天卷起铺盖裁缝衣服——出口俄罗斯的哩——晚上就在大桌面上挨排睡觉。无一不是租房关系，否则房东凭什么自己一家老小挤在那间小偏房里？这里的农地农房早已入市，没什么可稀罕的。

从市场关系看，从租赁到买卖不过一步之遥。日租、月租、年租都是租，但签个较长的租期，10年、20年、50年，还不就是在向“买卖”的方向走？城地入市，最长的批租期也不过70年，房屋所有权虽永远归买房的人，但土地到期，就只剩把“上盖”拆走的权利。租赁、买卖、典当、出让、转让等等，用语不同，其实不过是交易合约的条款有别。共同的一点，都非业主自用，而是入市为他人所用，自

己获取转用的收益。全中国看，农地农房已入市的，绝不在少数。高喊“打击非法”的，打不利落大家可以追责，好不好啊？

说回来，法律文本宣布不合法的行为，要大面积、成批量、长时间看得到，那也要讲运气。一个多月前我遇到一个机会，留待下文与各位分享。

农房入市早就发生了

2014年4月初，《南方周末》记者王小乔给我电邮，介绍温州下属的乐清市，在农房入市方面实施地方性改革实验，有望成为十八届三中全会之后深化农房农地入市改革的试验区。听来事体重大，我请王小乔先发些公开报道来看看，有点背景知识再论其他。

报道说，2013年8月底，温州市出台了《农村产权交易管理暂行办法》，规定包括农村土地承包经营权、林地使用权、农村房屋所有权、农村集体经营性建设用地使用权等12类农村产权，可在县域范围内公开交易。其中，最为民众所关注的，是农房入市交易。

其实，在温州市这个《办法》出台前，温州下辖的乐清市早在2009年就实行农房入市，可在市（县）域范围内实现“农对农”买卖，凡乐清本市农业户口的，购买本市农民合法拥有的农房，一律给过户。有意思，温州的“先行先试”里，还套着一个乐清的“先行先试”，一个县级市的范围，持续了5个年头，不去看看，以后怕要后悔的吧。

可当时忙着要调查大都市，日程上只挤得出清明节那两日。好在王小乔在当地做深度新闻调查，搭个便车，看一点算一点也好。4月4日早班机降落温州，在机场租了辆车，直奔乐清市农房交易最活跃的柳市镇。上次访柳市是6年前的事了，自驾让我觉得温州的高速交通大为改善，只是清明时节扫墓者众多，到了镇里再去村子多有拥堵。

先到柳市镇外的红星花园。这里的看点是“一园两制”：园内两幢一模一样的小高层居民楼，一幢是商品房，建于国有土地之上，任何人都可购买，也可换手、更名、过户；另外一幢则为农房，建于集体土地之上，买房人可以不是本村人，但必须有乐清农业户口，在县

域范围内，“农对农”可交易、可办证、可更名过户。外观上，两幢房子完全看不出区别。管物业的说，是同一家房地产公司建起来的，当然一模一样。

看到中介的广告，是设在镇上的“柳市经济有限公司”。用导航仪找到，中午时分，我们一行就坐在人家的店堂里。老板叫郑巨敏，干本行十来年了。问：红星花园“农对农”那幢，非要乐清农业户口才能买吗？答：是的。

再问：我是外地户口，很想买上一套，有没有办法？答：找有当地农业户口的帮忙，不过户名只能是他，不能是你。“那找你帮忙行不行？”郑先生笑了，“你不怕我卖掉你的房子跑啊！”看来严守当地规定，没有空子可钻。

没辙了，要求郑经理派人带去现场看房。

再到红星花园。上商品房楼和“农对农”楼各看了一两套。内里也差不多，开间、建筑品质都一样的。问到价钱，“全流通”的商品房比限“农对农”交易的，每平方米要贵出千把块人民币。几年前在京郊看“太玉园”——一处知名的“小产权”楼盘——与位置相邻的“大产权”商品楼盘，每平方米差价两三千元。看着、问着、想着，阿尔钦所云“产权有硬度之别”

的提点就浮了出来，明摆着乐清的“农对农”比京郊的“小产权”，产权的硬度要强不少。真实世界的经济学，在真实世界里还真可以看得见！“农对农”

的政策根据，就是乐清市委（2009）4号文件。里面有一条：“对持有集体土地使用权证和房产证的农村房产，允许在全市金融机构抵押，允许在市域范围内农业户籍人口间转让。”查报道，从2009年3月

1日起，乐清全市成交农房4397套，总面积779303平方米，其中县内跨村的交易约占一半。

看来市场的房屋中介那里有效信息还不少。离开柳市转到虹桥镇，故伎重演，直找房屋中介，明言要买农房。虹桥镇也是个市场经济发达的地方，以电子元器件制造闻名长三角。外出投资的民企不少，外来打工经商的人口更多，双向对流活跃，对农房交易就有了需求。找到一家门面小的房屋中介，把问过郑经理的问题再拿来问他：外地城镇户口的，能不能买到本地的农房？

老板打量我一眼，见怪不怪地答道：怎么买不到？不过没有房产证，也不到政府办过户！我忙问以什么为凭。老板从抽屉里拿出一张文书，乍看好似一幅书法——原来是用毛笔直书之“卖契”。开首云：“立卖契人某某某，因另有发展，征得共有人同意，自愿将坐落在乐清市虹桥镇某某路某号混合结构三层一间，情愿折价卖给某某某为实业，日后任凭买方自行过户及管业享用。卖方应提供日后过户时一切有效证件及复印件，并协同买方办理过户手续。”

接着，“卖契”描述所售物业的组成，特别标明“地基一概在内”，且无其他权利纠葛。再下来，是双方议定的成交价格，加注“价款随契收讫无存”，“以后不找不赎，双方情愿，永不反悔。恐后口说无凭，特立此契，永为存照”。最后签字前，是小字抄录的卖方房产证的信息，包括产权证号、建筑面积以及四至。落款签字画押的，包括卖房人和共有人，以及“见中人”——坐在我对面的房产中介老板是也。

手捧这份纸质甚软的契书，我不免问，“就凭这个”？中介答，就这个。

管用吗？管用好几百年啦！买家付款拿得此契，下次卖出时再签下一份“卖契”，就过户到下一家。闹过纠纷吗？非常少；一旦闹，

由卖家自行料理，与买家无涉。当地习俗如此。限制买家必须是本地农家吗？不限。中介取费多少？答：买卖两造各付成交房价的1%。不少哇，提供啥服务？发现、撮合、帮助议定，也管“售后服务”——日后再转手过户时，要帮忙。再到你处过户，还要各收1%？老板在商言商：少一点吧。好一个中国式的习惯法！

比较意外的是，这位中介说凭“卖契”的交易量大，“农对农”的交易量小。他的理由听来也合逻辑：本市有农业户口的，有多少要买本地人的农房啊？外来人待久了的，才要买。请教两者大致的比例，他的估计是，“卖契”成交的要比“农对农”多好几倍！麻烦了，验证这个命题，两天时间是不够的，留着等王小乔的大报道吧。

不过，次日访问当地一位农村信用社的行家，却多少验证了一个事实——早在2009年乐清市出台“农对农”房的政策之前，当地的农村金融实践，就已经接受农房作为贷款的抵押物了。原来温州本地民营企业崛起之后，就有了到外地投资、扩大产能与市场的发展冲动。民企要出外投资离不开金融助力，可是农村人凭信用获得的贷款，当时规定不过5万元而已。额度太少，一些企业主就拿出自己的农房，押给信用社借贷款。都是本地企业家，知根知底的，还有房产押过来，基层信用社就吃开了这道螃蟹。

那是什么时候？少说1998年就发生了。当时也没有禁止性法规，只限集体土地不可转让，但我们接受抵押的是农房，那总是农民的私人财产吧？

实践效果也好——农房抵押贷款，连拍卖房子的事都罕见，更不要说坏账率了。地方的法院提出了一些解释，给予直接间接的支持。到2008年前后，乐清农信社范围就有这样的信贷40亿，全县大约有80亿。

但就在那一年，住建部颁布了《房屋登记办法》，其中规定：“申请农村村民住房所有权转移登记，受让人不属于房屋所在地农村集体经济组织成员的，除法律、法规另有规定外，房屋登记机构应当不予办理。”传到乐清，对农信业差不多就是一场“小地震”。想想啊，抵押的农房可以售卖才能保护债权人的利益。现在农房不准办过户给非本村人，那已发出去的40亿或80亿信贷，不就分分秒秒处在高风险之中吗？兹事体大，乐清紧急应变，亏得有敢担当的人，以“政府纪要”的形式，坚持乐清农房可以继续过户，才算对付了过去。

行家讲这一段的时候，有一个细节重要。农信社接受农房抵押的时候，也是有选择的，一般接受盖在集镇好地段的农房，市场价值在三四百万人民币，年租金也有十几万的。这给我一个启示，当信用社接受农房作为抵押物时，农房入市已是既成事实，有成交行为，也发现了市价，更重要的是一旦有需要，该农房可以在市场上转手，以此保证信贷的安全。这样看，农房入市早在2009年之前——至少10年前的1998年——就在乐清成为现实。

这样看，温州先行里的乐清先行，还套着更深一层的“先行先试”，那就是乐清的民间和底层先行，然后才有2009年乐清市委“农对农”的政策设计。比较一下，以“卖契”代表的民间先行，可没有以农划界，规定只有本县农民才有权利购买本县农房的。这是说，先行先试，却越行越窄了。

收权容易还权难

中国的经济现象，如有机会深入进去，可以看见本来很抽象的权利，正又一次经历着历史性的变化。以农地农房为例，撇开主张之争，权利演化的轨迹清晰可见：农地农房从原本农民“有权入市”的状态，转向“不得入市”，再经由当下某些地方的“先行先试”，正转向可以“再次入市”。不过，重新确立权利之路并不平坦，总是起起伏伏，弯弯曲曲。

我是从乐清的故事里，体会到在对待农民基本财产权利的问题上，至今还存在着收权与还权的不对称。证据很明了：过去收回农地农房入市权的时候，既未先行，也未先试，更谈不上审慎，说不行就不行，禁令写到纸上，全国立马生效！但是轮到农地农房重新入市之际，那可就相当隆重了，不但几经设计与审批的行试路放得很窄，且“试而不决”、“试而不行”，总丢不下那无穷的担心和忧虑。

记下了：乐清自发的农房入市，至少从1998年就开始了。那里发生的农房入市，形式包括农房买卖、租赁和抵押，交易范围打通城乡，也不限乐清本地户籍人口。特别是农房买卖，全凭卖房契成交、过户，由民间的中介办理，无涉官府。持续十来年时间，覆盖一个50多万人口的县级市，怎么看，这也是一场够规模的社会经济实验。

本来求规律，就是求对因果关系的认知。自然科学搞得精密，主要法门是可控实验——对看不清楚的因果关系设计一个封闭实验，锁定其他条件不变，端看猜想的某因引发某果，若可重复进行，也重复出现，人们就拥有准确推测之本领。人类能有今天的生活水平，科学的贡献莫大焉。可惜，社会科学难有“可控实验”这回事。人类生活绵延不绝，所谓“设定某些条件不变，专看某因与某果之关联”，就

经济现象来看没有严格意义上可控实验，主要靠人脑里的抽象能力。经济学试图照搬自然科学的“精密”，搬来搬去，连搬者自己也不知道搬来的是什么。换个角度，把真实世界本身看作一个实验室，运用观察力和抽象力，或可得出一些虽不精密却也大体可靠、八九不离十的知识。

这样看，温州的乐清持续了十来年的农房买卖，本身就是一个可遇而不可求的实验室。各家各派，大可各带自家之假说——无非是认定的、假设的因果联系——到此地来查验一番。以为农房买卖必定天下大乱的，可以来查找一下，预言里的那些乱象究竟有没有个影子？认定农房入市利国利民的，也可以到此地验证一番，是不是真的利民也利国。中性一点的，以农房入市为投入，顺藤摸瓜观察产出，分别查看对产业发展、外来人口、本地农民、市场供求、市价、财产性收益、政府的影响，有利说利，有弊说弊，再议趋利避害之道，不也很好吗？

可惜没有。原因也简单，我们这个地方，即便老百姓日常生活里的民事诸事，也常常是“做得说不得”。为什么明明存在，且存在了很多年，却行得说不得呢？答曰：存在之行为可能有悖法律、有违政策，甚至仅仅不符合某种精神、某种从来也没人清清楚楚问出个所以然来的禁忌。既然说不得，偌大一个中国，不少地方上蛮有意义的存在，仿佛就根本没有那回事，多少颇有价值的“社会实验室”，存而不用，学者只好转头去做看似精密的文章。

由于缺乏对因果联系的扎实探讨，不少指示、政策和法规实在根本就没有多少道理可讲。还是乐清的故事告诉我们的，突然哪天就刮下来一股风，说农房买卖但凡出了本村人的小圈圈，一概不予承认、不办登记。事实上在人家那里，出村、出县、出省的农房转让，早就发生了多少年。“习惯法”

在前，在社会实验室里试了多少年，究竟有何不良后果，查验查验啊！根本没有求证，非动用行政资源横加禁止和限制，究竟道理何在？对不起，从来没见过哪怕符合最低规格的“论证”。说禁便禁了，正如过去常见的官家告示——“接上级通知，自即日起如何如何”——把老百姓并不损害他人与公众利益也行之有日的财产权利，一下子就转为“法定义务”：服从禁令，接受查禁，或拿许可、拿证明、拿审批批件来！

问题是那些贸然下达的禁令，本身并不是社会实验室里的合格出品。不是说，“一切经过试点和试验”吗？那些禁止农地转让的禁令，在哪里试验过？那些限制农房向外村人转让的禁令，又在哪里试验过？不允许农地农房抵押，试验了吗？到底有哪些可靠的、经过实际检验后才得出的证据，能说明不禁绝农地农房入市，一定就天下大乱呢？没有，真的没有啊。

本书梳理过的，论到农民的房屋，从来就是农民私产，没有入过初级社、高级社和人民公社，因此也从来就不是集体财产。20世纪60年代初中共中央颁布的《人民公社60条》，曾字斟句酌地写道：“社员有买卖或者租赁房屋的权利。社员出租或者出卖房屋，可以经过中间人评议公平合理的租金或者房价，由买卖或者租赁的双方订立契约。”那里面，可没有农房买卖仅限本村人，更没有出村入市就非法、就不予承认、就不提供登记服务的含义。

当然，若后来发生了新情况，需要对农房租赁买卖加以限制，也是可以的。但总要师出有名，总要有理有据，总要试点一番，并对新政策、新限制可能带来的多方面影响有所理解、有所顾忌吧？事关数亿农民基本财产权利的法定限制，公共政策辩他个七七四十九天，到人大三读四读才可成法，不算为过吧？可是事实上，快得很，一个部长签字的行政性规定，就可以把普天下农民本来有权从事的农房买卖

一家伙打入“法外”。如此不合法治之“法”，真有助于建立经济社会的良序吗？

符合“习惯法”的，不试也罢。为什么？行之有年，受到过实际生活的检验，本来已经被证明行得通。反过来的，就要当心了。仍以上文提及的《人民公社60条》为例，在承认农房是农民私产、买卖租赁皆不设限的同时，却突然宣布，“生产队所有的土地，包括社员的自留地、自留山、宅基地等等，一律不准买卖和出租”。这一条，超越了常识与经验，因为房地天然合一，允许房屋买卖租赁，却不准宅基地买卖出租，在物理上就行不通。对这样反“习惯法”的规定，本应该试验一把，观察有无行得通之可能。但我看过的文档，却没有试点的记录，定了即禁，也开启了日后“集体土地不准入市”之先河。好在生活很顽强，1961年以后我国农村新的“习惯法”，是民间买卖农房，对宅基地一律视而不见，仿佛家家都是悬空寺，农房转手了，宅基地在事实上也跟着转了，至于政策法律认还是不认，听便好了。乐清以一纸卖房契导引农房买卖，其实来自这个“新传统”。

类似的，还有1998年的《土地管理法》关于禁止集体土地转让的规定。本来《宪法修正案》（1988）已明确，“土地的使用权可以依法转让”。再烦读者一回，该修正案并没有说唯有国有土地的使用权才可依法转让，但一部下位法就是与宪法唱了对台戏。对此究竟有什么经验可以支持，在哪里试过点，一概往事如烟。

等到城市化的推进，日益暴露出禁限农地农房入市的弊端，“法外”交易活动日益频繁，各地要“拱开”农地农房入市禁令的冲动此起彼伏，“先行先试”才羞羞答答地登上若干“改革试验区”的台面。笔者也算在这个题目上做了几年的观察，越看越不以为然：当年收权一不试、二不点，到了还权时刻，“先行先试”就成了一道屏障。不少地方试了好几年了，行不行倒是给句话呀。要是“先行先试”没完没了，深化改革之大计，怕要再次落空。

蓦然回首，发现所有禁限农房农地入市之规定，其实一条也没有试过。换个方式推改革，以1961年“农房可买卖租赁”，以及1988年《宪法修正案》“土地的使用权可以依法转让”为支点，全面实行农房农地入市。反对的、担心的、怀疑的、否定的推理、政策、规章和法律，一律“先行先试”，试得出名堂再说其他，可以不可以呢？

改革要改也要革

要继续推进改革，复习一下早期的经验也许有帮助。1977年小岗村开始包干到户的时候，也是一个“不合法”状态。农民所以要签“秘密协定”，承诺绝不对外人讲，就是他们认定可以打粮食、避饥荒的办法，在我们的“上层建筑”里不合法。当时还没有“法制”这一说，但“红头文件”明确说不准的事情，底下的老乡非要干，就很麻烦。

是的，中共十一届三中全会讨论过一个有关农业的决定，明文写有“不许包产到户，不许分田单干”。据亲历者回忆，讨论中有不同意见，所以正式下达的是“试行”的“草案”。一年后的中共十一届四中全会通过该文件时，还留有“也不要包产到户”的字样。那已经是1979年，小岗村实行包干到户两年有余，情形如老乡所说，娃娃生下了，却上不了户口！

“上层建筑”继续转弯。先是1979年的七省三县农村工作座谈会，开一个小口子：“深山、偏僻地区的孤门独户，实行包产到户，也应当许可”；然后是1980年的一个纪要：“可以”、“可以”、“也可以”；再后来是1982年第一个“一号文件”：“现在实行的各种责任制，都是社会主义集体经济的生产责任制”；最后是1983年第二个“一号文件”一锤定音：家庭联产承包责任制“是在党的领导下我国农民的伟大创造”。至此，来自农村底层的制度创新实现了合法化。

最重要的经验，就是改革要改也要革。“改”是变化，集体还在，但不再非吃大锅饭不可，可以搞家庭承包经营。“革”是去除，首当其冲的，就是去除“不许包产到户”。只改不革，包产到户难有

合法地位，顶多像60年代出现过的一样，一旦对付了饥荒，还是拉回老路，再充当一回权宜之计。为什么不革除，就改不动呢？因为“不许包产到户”是一种毫无例外的全盘否定，此禁不除，改革根本无从谈起。在人民公社的框架里搞点管理改善，不是没试过，多少年了来回尝试，因为不灵，农民才要求包产到户的。这是说，不革除“不许包产到户”，改革休想有戏。

革除已有的禁令，并不意味着下达另一道死命令——“一律包产到户”。事实上，不愿意包产到户的农村集体，改革以来的安徽有、四川有，发达地区的农村更所在多有。改革后的农村体制，并没有取消农民的“消极自由”——不想改的、不愿意改的，从来都是“可以”、“可以”、“也可以”。本来“农民的财产权利”，就是在自愿基础上达成各种契约，其中也包括达成不分户承包经营的权利，只要不是“被契约”就好。

这条欲改必先革的经验，在后来也一以贯之。试想，不革除“长途贩运即投机倒把”，农村商品经济怎么发展得起来？不革除“雇工8人即搞资本主义”，数亿农村剩余劳动力到哪里创业和就业？不革除“城乡隔绝的制度壁垒”，城镇化又从何起步？逻辑很一致，当过去的体制以全盘禁绝的形式来束缚生产力时，要改革，就非革除这些禁令，才有可能改变体制现状。

但是，不知从什么时候开始，改革似乎就陷入“只改不革”之境地。城镇化加速条件下的土地制度改革，当称得上是一个典型。问题早就提上了日程，改革方略也早就越过民间议论、建议的阶段，在中央改革决定中占有一席之地。远的不说，2008年秋季中共十七届三中全会通过的《决定》，就明确“改革征地制度”，“收缩征地规模”，“逐步建立城乡统一的建设用地市场，对依法取得的农村集体经营性建设用地，必须通过统一有形的土地市场、以公开规范的方式转让土地使用权，在符合规划的前提下与国有土地享有平等权益”，

并要求“抓紧完善相关法律法规和配套政策，规范推进农村土地管理制度改革”。记得那个《决定》尚未发表，国内外舆论欢呼一片，以为又一波大改在即。可是，6年过去了，征地规模不减反增，“城乡统一土地市场”迄今不见踪影。期待中的“农地改革”，但闻楼梯响，不见人下来。到底是怎么了？

成因不少。新问题是，虽然“主义之争”现在一般淡化了，但某些写入法律法规的法条，却构成改革的实质障碍。没错，法制是时代潮流、人心所向，中国再也不能重蹈“无法无天”的覆辙。问题是，什么是“法制”，什么又是“法治”，还来不及形成一个好传统。流行的口号，法制似乎就是“有法必依、违法必究”，至于“法”本身要讲哪些规格，常常就顾不到了。包括中共十八届三中全会决定点到要防止的那个要害——“地方保护和部门利益法制化”——一般也被当作“法制”要求执行和遵守。似乎谁碰了这些法条，谁就是“破坏法制”！

在此约束之下，不革除某些法条，改革是推不动的。至于哪些法条有必要先行拿下，见仁见智，分歧意见总会不少。我的看法是，那些妨碍改革最甚，又有悖于《宪法》之规定，就要率先经修法程序予以革除——拿下、修订、重新解释或宣布暂停执行。此步不行，“先行先试”怕难逃官样文章的命运，喊口号还可以，真的行将起来，动则犯法。

譬如前文举过的《土地管理法》第63条，明令“农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设”。这样的规定，不痛加革除，不会有改革。理由很充分，开门见山第一点，此法条有违宪法准则——“土地的使用权可以依照法律的规定转让”。那是1988年的《宪法修正案》定下的准则，从来没有特指唯国有土地才可转让，至今还是我国《宪法》的组成部分。1988年底全国人大常委会通过《土地管理法》的修订，也明确“国有土地和集体所有的土地

的使用权可以依法转让”。那时附加了一句，是“土地使用权转让的具体办法，由国务院另行规定”。不料拖了10年，实施集体土地转让的办法没有规定出来，限制性禁令却赫然进入《土地管理法》。

须知农民集体所有的土地包括很多品类，有的本身早已用于非农建设。现在规定“不得出让、转让或者出租用于非农业建设”，岂不等于宣布绝了这些土地转让的合法通道，除非有人愿意把这些土地改过来用于农业建设？！如是，《宪法》规定的“土地的使用权可以依照法律的规定转让”，还不是兜了几年圈子，最后还是被活活架空？试问城镇国有土地使用权的转让，有过类似“不得用于非农业建设”的限制吗？没有。那“法律面前一律平等”的法治准则，岂不是一起也被违背？

至于禁止农房入市的法条，若以程序合理性来衡量，也乏善可陈。承认农房是农民私人财产，可以买卖、租赁、继承的，是中国共产党中央委员会当年通过的《人民公社60条》。后来要废、要改、要限，也让党中央出个文件吧？没有。国务院办公厅1999年发了个文，就宣布“农民住宅不得向城市居民出售”；2007年国务院办公厅又发文，规定“农村住宅用地只能分配给本村村民，城镇居民不得到农村购买宅基地、农村住宅或者‘小产权房’”。谁能说得明白，国务院办公厅的文件算不算“法规”，为什么一纸行政文书，就能把农房入市的权利陡然收窄了这许多？要是不准农房出售给出价较高的买者，农民的财产性收入不就眼睁睁减少了吗？倘若为保护农民而规定农民种的粮食、蔬菜、瓜果等等，一概不得出售给城里人，农民真的会领情吗？

最莫名其妙的，是在乐清看到的城乡住建部的《房屋登记办法》，其中说如果农房转让的“受让人不属于房屋所在地农村集体经济组织成员的……房屋登记机构应当不予办理”。签发了这道所谓“法令”的部长先生，也许从来不知道有过《人民公社60条》，更不

知道民间一直存在连公社化都未能加以摧毁的“习惯法”。不革除如此“不予办理”等做法，那么“改革农村宅基地制度”、“探索增加农民财产性收入渠道”云云，恐怕就要统统落空了。

房转地转，帮衬人转

化繁为简，为建立城乡统一土地市场，待革除的法律障碍只有一条，那就是1998年写入《土地管理法》的“农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设”。改写也可，把“不得”改为“可以”，全盘就活了。理由讲过了：有违《宪法》准则（“土地的使用权可以依照法律的规定转让”），有违法治精神（“法律面前一律平等”），又没有可靠经验的支持。迄今为止无论哪个地方的先行先试，都没显示“集体土地依法转让”会导致天下大乱。

也讲清楚了，“农地农房可以入市”，不等于“非入市不可”。既然法定为农民的财产权利，转不转、让不让、以什么形式转让，都要在权利人自愿的前提下由交易各方在市场上决定。不少朋友担心，农民进城失败，回家无房无地怎么办？我的回应，农民自己不担心吗？凡担心的，没把握的，有权不转就是。但是反过来，有把握在城镇站住脚的农民，也一律禁止他们的房地入市，则是剥夺了他们的正当权利。

写下诸多辩驳之论，与反对意见的差别，其实就这么一点点。我不赞成普遍禁绝农房农地入市，要求网开一面，凡权利人愿意转，也有条件转的，法律与政策就不应设障碍。这也是“转让权”的本意——在资源自用与他用之间选择的权利——由当事人做权衡，他们可坚持资源自用，也可转让收益。以权利来保障的自由，“消极自由”与“积极自由”缺一不可。

本书在这一点上寸步不让，是因为实在没有可让的余地。中国这一波城镇化，起于农民在包产到户改革中获得的自由，他们终于有权

“人向高处走”，终于可以尝试转业到工商业获取较高的收入，也终于可以移居到机会较多的城镇。个人之见，这波城镇化实在来得太晚，而绝不是太早。以中国的自然禀赋，工业化、城镇化早该在经济中唱主角。20世纪80年代我辈耳熟能详的“10亿人口8亿农民”，压根儿就不是一种“自然”现象。除开其他成因，体制与机制选择上的偏差，要负很大的责任。

事实上，惯性是如此巨大，以至于改革以来急速的农民大搬迁，对矫正历史偏差依然显得力有不逮。跟踪观察这些年城乡关系的变化，一个基本发现是，在农村人口占总人口之比降低的同时，农业产出占总产出之比也在大幅度降低。加到一起算，城乡居民的收入差别依然居高不下。

以最新数字为例，2013年我国农村户籍人口占总人口之比依然高达65%，可是当年农业占国内生产总值的份额，不过只有10.1%。要是%的人口只有10%的产出，那农民还是穷得叮当响。幸亏今天很多农村的户籍人口已经常住城镇，以工商为业。这部分转出来的农村人口，约占总人口的17%，绝对数当在2亿以上。减去这部分，今天常住农村的人口还有6.24亿，占全国总人口的48%。要是这48%的人只分享10%的总产出，城乡失衡也非常严重。所幸很多人虽常住农村，但从事的也是非农业活动，包括不少通勤人口住在农村，但每天到城镇工作。这部分没有精确的统计，或可估计为占总人口的15%~20%。这样，最后还是约30%的总人口分享着10%的总产出。整体看，我国城乡居民的人均收入依然有3倍之差。

靠什么继续缩小城乡居民之间依然悬殊的收入差别？一条路径是“财政转移支付”，就是把从工商业、城镇抽来的税，转用于补贴“三农”。这些年如免除农业税，实行农产品的价格补贴，以及对农村民生给予各种关照，就是具体的表现。在政治上，这些都是德政，

毕竟多年国家工业化，把农民挖得够苦的。现在有条件以工补农、以城补乡，行善一点是一点，总是好的。

但国家财力终究有限。城镇经济的生产率再高，以35%的城镇户籍人口来补贴65%的农村户籍人口，怎么看都是蛮困难的。这些年全国财政补农的总量听起来数目不小，但摊到每家每户农民头上，常常还是聊胜于无。更要紧的是，财政转移会诱发行为歪曲，寻租现象防不胜防。最后，城镇工商诸业的税负偏高，吸纳农民创业、就业的空间不免要受影响。这是说，靠财政能力收窄城乡居民的收入差，心有余、力不足。

比较现实而又可靠的，是让农民对市场机会做出反应。现在尚存的城乡收入差别，说它不公正、说是历史欠账、说本来不该在我们这个历来把“缩小城乡差别”为己任的社会主义国家里发生，我都同意。但是说一千道一万，3倍以上的城乡居民收入差，本身也是现实的市场机会。经验表明，农民一旦跻身城镇工商诸业，无论多么备受歧视、含辛茹苦，一般总比靠家里那一小块土地强。正是这个经验事实，动员了一批又一批农民投入城镇化潮流。我们的舆论、政策、法律和制度，少设置障碍就算是帮了大忙。更慷慨一点，予以支持、肯定和赞许，那是锦上添花、功德无量。

允许农房农地入市，正是城镇化链条上的一个环节。说大没那么大，说小也绝不那么小。在逻辑上，农民单凭一身力气——外加学习得到的人力资本之增加——当然也可以进城，也有望在城镇站住脚。但如果在其他方面多少得点帮衬，农民进城之路走得略为顺畅一点，不是更好吗？

农房农地可入市，别无伟大意义，无非就是给进城农民多一点帮衬。我是1993年第一次访问北京大红门外“浙江村”时感悟到这一点的。当时十数万温州及多地的农民迁徙到此，做出口俄罗斯的服装生意。无一例外，他们居住、工作的场所，都是京郊农民的农地农房。

事后才知道，“农民集体土地不得买卖、出租、转让用于非农建设”的法条，当时就已经写在了上层建筑的墙上，幸亏底层社会——那可是天子脚下，距天安门直线距离不过4公里——不听那一套。那分明已经改成工业作坊的农房，当然不是外来农民自己背到首都来的。本地农民把多余空间让给外来农民，也不是无偿的义举，而是收了房租地租，属于市场转让的行为。至于生产出口服装，明显不是农业，而是非农产业。只是，北京农民把农房连同其下的农地一起租给外来农民搞非农生产，算不算违背1998年《土地管理法》“不得”之禁令，我当时的访问手记里无人提及。上天保佑，说说就算说了的法条，还真没有妨碍生产力。很明白，离开农房农地转让的帮衬，大红门外的故事只好另写了。

撇开短租、长租及买卖的形式差别，农房农地入市早就在我国城镇化的现实世界里存在。迄今为止，几亿常住城镇的农民，绝大多数并没住进城镇国有土地上的商品房（俗称“大产权”）。住不起商品房的农民打工仔，背不来老家的房子，只好退而求其次，在城镇入市的农房农地里先找一块落脚之地，挣到了收入再谋其他。现在有人主张禁止城市范围内农地农房的转让，知不知道有多少进城农民将因此流离失所？扬言农房农地入市将天下大乱的英雄豪杰，找个地方认真实验一把，看看究竟哪种政策选项真会搞得天下大乱，好不好呢？

2007年以后，在成都、重庆、天津、长沙、嘉善、温州、深圳等地的调查访问，让我在知识上大开眼界。原来农房农地入市，不但让地处大都市圈内的农民有机会先富起来，帮外来农民工得到一块落脚之地，而且可以直接帮衬向外迁移的农民，让他们在自带劳力进城之余，也在老家入市农地农房的财产性收入中，多少分得一杯羹。房转地转，帮衬农民向城镇转。这等好事，挡是挡不住的，还是顺势而为，把城乡之间的市场大门打开吧。

第十部分
形势比人强

打开城乡间的市场之门

城乡之间一旦筑起制度壁垒，要打开就不那么容易了。千难万难，中国改革的重头戏之一，是打开城乡间的市场之门。基本经验是：底层因势而“拱”，上层顺势而开。结合起来，开城乡之门的活剧精彩绝伦，值得回味，好给当下尚在继续推进的城乡变革，平添一份力量。

要说开启的第一道大门，是农副产品的市场之门。回想国家工业化时期，农副产品源源不断供应城市，走的不是市场路线，而是靠“统购统销”——政府横在城乡之间，在农村以指令统购农业产品，又在城镇按计划统销口粮副食。几亿人口的大国，单这么一件工作，就沉重得把国家的经济机器压得喘不过气来。

出发点是推进国家工业化。近代以降的经验，轻工业可民办，投资少、见效快，一面生产，一面积累。重工业比较难，一次性投资大，回收周期长，本钱不厚干不了。军工更难，需要重工业再加市场上也得不到的关键技术。中国当时的抉择，国际上“一边倒”，资本、技术皆靠苏联。无奈“老大哥”给予的支持有限，总数不过几亿美元之谱，还是债，将来要还的。中国工业化的资本积累，主要还是靠自己。整体看，苏联对中国工业化之最大支援，是体制方面“苏联模式”之输出。

工农、城乡关系方面，斯大林的一项发明是“剪刀差”。简单讲，就是国家压价收购农产品，又加价把工业品卖给农民。这一压一加，“剪”出一笔差价，为农业国工业化积累资本。毛主席曾批评苏联“把农民挖得很苦”，但实际上中国的“统购统销”，基本上还是苏联模式。搞“剪刀差”的关键，是把农副产品在城乡之间的市场之

门关上，国家把住流通关口，统一以计划价格收购农副产品，又统一在城市分配农副产品，同时还管分配工业品下乡。

这里可看到“计划经济”的要害，并不是算算账、凭预测做经济计划。“计划经济”是一套权利设置，比如在统购统销制下，农民无权自由卖农产品，工厂无权自由卖工业品，城镇居民也无权自由买农副产品。这些自由行事之权，一概收归国家，由政府决定购量、购价、销量、销价。定下了权利制度，也就定下了经济的运行机制。从苏联到“统购统销”时期的中国，农业一直短腿，农民一直穷，病灶就是以指令代市场。结果可想而知，资源集中于城市与工业，但占人口绝大多数的农民穷，工业产出卖给谁去？

教训是价格机制不可欺。要低价拿农副产品，农民的生产意愿不可能高。“组织起来”压农民的价，计划指令的信息成本又不可能低。城乡之间靠指令计划把门，地不能尽其力，人不能尽其才，货不能畅其流。1977年邓小平讲当时的中国经济，有一句“8亿人搞饭吃，结果饭还不够吃”——那可绝不是一种自然现象。

把这道大门拱开的，首先是底层那些“不认命分子”。城乡都有的，在那个年代还要被戴上一顶顶帽子，无非“小自由”、“倒买倒卖”、“投机倒把”、“自发资本主义势力”之类。其实就是在计划统购之外，多产些农副产品，在时不时冒出来的“黑市”里，卖给城镇居民。供需双方愿打愿挨，又无害他人与社会，非“割尾巴”才算罢休，那年头是没地方讲理去的。

到了上层也觉得需要变法图治之时，那就进入改革时代了。“搞活”是非常中国式的话语，别无他意，就是要拱开那关得死死的城乡大门。但也不接受城门突然洞开，因为计划维系的国民经济继续运行，特别是低价农产品与国有工业低工资相配套，后者未除、放开前者，行不通也。1988年邓公决心“价格闯关”，终究没有闯得过去，

除开货币因素之外，解不开计划农产与计划工资的死扣，当是一个原因。

管用的法门是一点一点地拱。先从计划外农副产品开始，芝麻花生之类，价贵少吃，无伤大雅，而一旦价贵刺激了生产，供给增加，就是胜利。计划内的，选价格弹性大的品种先试，比如蔬菜里的“细菜”，放开价高，少吃一把也过得去，对多数家庭影响不大，不妨率先市场化。“大路菜”晚一点放，等先放的细菜供应量上来，再一款一款放。粮食当然留待最后，“民以食为天”，不是闹着玩儿的。也不是一把将粮食供求全放给市场，计划征粮之量，年年收缩一点总可行吧？同时，经由市场的粮食购销逐步增加。一波三折，此消彼长，农副产品的市场之门，最后终于还是打开了。

一步一步地拱门，重在逐步奠定人们认识市场法则的经验基础。是的，体制变革要触犯既得利益，会引起摩擦和抗拒。但是，人们把什么视为利益，或把什么视为损害，又受到观念的影响。问题是，更新观念需要经验基础。当年讲“小农的自发资本主义”最后会如何如何，足以吓死人的，但预言的效果从来没有被检验过。让人家买卖花生、芝麻、细菜、大路菜、粮食，一步一步走下来，实在看不到什么危险，才越走越胆大，新观念才有机会说服更多的人，利害得失才有新的衡量办法。当然，过去搞“统购统销”的那些官办机构，只此一家、别无分店，走市场之路要重新找饭吃，说不难受是假的。好在市场在夺走行政垄断饭碗的同时，也开辟出更多的新机会。假以时日，“市场经济”连同其观念，终成气候。

城乡之间打开的第二道大门，是农民进城务工经商之门。回头看才知道不得了，几亿农民常住在城镇，从那里挣得对农民家庭来说最大一块现金收入。过去可没这种事，城门关得紧紧的，差不多就是“农人恒为农”那么一种状态。

要问此门是如何打开的？也是一步步拱开的。计划时代就有农民外出，还得了个不雅的称号，被叫作“盲流”（盲目流动人口）。天灾人祸，逃荒总要出来些个人。耕地太少，温饱不足，也会逼一些农民到城镇觅食。更有极少数“不安心分子”，居然在城镇经济的缝隙里发现机会——如温州人到处弹棉花、补鞋。真正的拐点是包产到户改革，农田里再也不需要那么多人“磨洋工”，于是农村剩余劳力铺天盖地。老体制在本能上不接受，开始的妥协，只允许在当地办乡镇企业。口号很动人，叫“离土不离乡，就地富起来”。不过最活跃的生产力继续向外拱，发现还是“异地富起来”更为可取。1983年中央“一号文件”开闸，允许农民自带口粮进城务工经商，加之后来中国加入世贸，与全球市场打通，浩浩荡荡的农民工大潮，再也不可阻挡。

经济上就一个问题：要不要允许农民到收益较高的地方去劳作？各位读者，再“无产阶级”，农民身上也自带着劳力资产！凡资产，第一位的是权利问题，也就是资产之主能不能对资产的利用做主？农村劳力可在家乡务农，可在本地进乡镇企业，如果有更高的收入，为什么不可以到城镇打工？这个今天早不再是问题的问题，当年可是大问题！1996年我自己“洋插队”归来的时候，发现叫人家“盲流”不大好意思了，但“有序流动”还是响当当的口号，含义是非计划的自发流动还是属于“无序”。我在珠三角看过以下案例：内地主管部门派员“跟踪服务”，农民工说他们是“跟踪收费”—原来劳力输出地政府，那时有权跟到当地来向雇用农民工的企业收取“服务费”。我倒以为是很大的进步，收点小费就把城乡间打工之门打开啦。

本书不厌其烦讨论的，是城乡之间第三道大门即土地市场之门。看天下大势，农民收入无非三大来源：出售农副产品、打工、分享城镇化驱动的土地增值收益。当改革先后打开了城乡之间的前两扇大门后，千军万马向城乡间的土地之门集积，其实顺理成章。

以城带乡“新土改”

土地流转是城乡间的第三道市场之门。比较而言，前两道门——农副产品与农村劳力市场—都是率先从农村突破，“天下围城”，然后才由乡入城，形成城市的农产与外来打工市场。唯土地市场之门，是反向打开的，先出现城市土地交易，再由近而远向外辐射，慢慢合成一个城乡相通的土地市场。

“路线图”不同，有什么讲究吗？想来想去，意义重大。原来不知不觉之间，中国从“10亿人口、8亿农民”转入了快速工业化，又因为更多发挥市场机制的缘故，开启了快速城市化。新背景之下，城市土地与空间的相对市值急速上升，引发一连串事件，给经济发展与制度变迁，双双装上了功力强大的新引擎。

其实，农副产品非要进城不可，早已显示出城镇的主导地位。要不是城镇在经济上十分重要，为什么8亿农民生产的农副产品，非卖给2亿城镇居民才构成农民致富的第一桶金？同样道理，农民为农民打工，市场太小，收入不高，非千辛万苦进城打工，才在农户收入的账本上，记下一个越来越有意义的数目。这是说，农村虽然人口众多，但从经济实力着眼，城镇早早就是经济发动机了。

问题是城乡隔绝体制，压制城市的引擎功用。过去很多年，不但不能以城带乡，反而以城抑乡，导致农民人口过多、温饱不足、供给农产的积极性很低、农民自己的收入也增加不了，无从支撑国家工业化的高歌猛进。早期改革，率先农村突围，沿着释放农副产品和农村劳力供给潜力的路线展开，放宽管制，打开城门，发展城乡间市场关系，国民经济终于活了起来。

一旦放开要素流动，集聚之势难以阻挡。这也是本书开篇后的第一个题目。为什么有城市？为什么城市化？盖因“密度”而起—城市由密度定义，集聚起来的经济密度刺激人口密度上升，而人口密度又因集合的需求而不断提升分工、效率与收入，交互作用之下，国民经济的空间分布呈聚合状态，多少年似乎不存在的“城市引擎”终于日显其形。城市不但驱动经济增长，更是精神、文化、科学、创新与时尚的发源地。

经济上最重要的变化，是城市土地—其实是空间位置—相对价格的急速上涨。这些年房价成为社会第一关注议题，很多人惊呼看不懂。其实砖瓦外加建筑安装，都没有什么看不懂的，真正难懂的是地价。说货币、说炒作、说泡沫，或各有其理，但个人之见，决定性的因素还是既聚人气又聚财气的空间位置供不应求。偌大一个中国，东南西北到处看，“招人”又“招事”、招了事更招人的地方，还真就没有那么多。物以稀为贵，这些地方（无一例外是城市特别是大都市）的土地之价，挡也挡不住地要上涨。

1988年的《宪法修正案》，开启了城市土地市场化的合法通道。交代过的，当时并没有谁刻意只许城市土地市场化，因为《宪法》文本的表述是“土地的使用权可以依法流转”，并没有限定唯有城市国有土地才可流转。只不过《宪法》讲了要依法流转，而1990年颁布的是“城镇国有土地使用权流转”的规定，农村集体土地可不可以流转被束之高阁（再过10年入了“负面清单”），才形成城市土地率先合法进入市场的格局。

平心而论，真正卖得起价钱的，还就是城市土地。弄懂这一点，对理解城乡之间大开土地市场之门的实践极为重要。道理也不深奥，我们不妨从“资产”概念开始—凡可以源源不断带来未来收入之资源，皆为资产。土地可不断产出农副产品，也可“种楼”源源不断让人使用，当然也是资产。资产如何定价呢？费雪定下的准则是“未来

收入的贴现”。如果一幅土地未来每年可收入100元，假定利率为10％，那我们说这幅土地值1000元—含义是这幅土地好比一笔存入银行的现金，既然每年可得百元利息，那这笔现金的资产价值就是千元。

当然，资产收入是未来时，靠预期决定，而人的预期又总会出点偏差。这也是资产定价麻烦的地方。不过经验又说，再麻烦—严重的就是金融危机—也远胜不让资产价格发挥资源配置功能的体制。今天讲“市场在资源配置中的决定性作用”，很重要的一点，就是让资产定价机制发挥作用。

土地可种植农产品，也可承载建筑，都为人类改善生活所不可或缺。问题是资源配置—留多少土地种农产，又用多少土地“种楼”？计划主义者—今天戴上了比较时髦的“规划”或“用途管制”新面具—声称他们才懂得最优配置，但经验证明，其实人们对此所知甚少。说市场配置要靠价格机制，讲到底就是靠相对价格的变动来提醒、诱导行为主体“配置”资源。

简略划分，有种植农产的土地，在农村盖房的土地，以及在城市“种楼”的土地。问哪一类土地的市价升得更快？答案是城市承载建筑之土地。为什么呢？农产需求受恩格尔定律的影响，增加有限。同时，技术进步和进口又容易提供替代。农村盖房的需求，早期非常旺，但农民可以外出打工之后，此种需求就平稳下来了。但是城市—尤其是非常吸引人去的好城市的“种楼”需求长兴不衰，又面临供给约束。加到一起，说城市土地比农地和农村土地的相对价格涨得更快，应该靠谱。背后的秘密，还是“集聚”与“密度”，讲到底还是客观变化见之于主观预期。

预期也离不开经验的支持。自己的经验无可替代，别人的经验也帮得上忙。这方面，开放功不可没。如内地城市土地使用权可转让的制度—俗称“土地批租”—基本上就学自香港。为什么学香港？靠得

近有地利之便，参观考察成本比较低廉。最重要的是可以“看到”效果，人家实施土地批租，开出一条为城市基础设施筹资之路，内地为什么不可以也走一走？

港人见识过城市地价随经济而“起飞”，预期自然不同凡响。数年前成都土地拍卖，有一个“地王”的案例。但见内地房企代表举牌举到胳膊发抖，要同事帮忙摁住才能继续出价！可九龙仓的代表脸不变色、手不抖，你举他就举，直到胜出为止。那场竞拍的地价，记得是每亩8800万元人民币。为什么香港来者有大将之风？资本雄厚是一面，更重要的是人家在香港历练过，大巫见小巫而已。

别家经验加上自己的，一起支持预期，算回来定现值，就是城市土地的现价。因为相信未来收益将会大升，所以愿意出现金向土地出让方购买未来收益机会。这笔投资拿过来，修街道、建设施、挖地铁，就有钱了。把资本砸到城市的土地里，承载经济集聚与人口集聚的能力大增，“密度”产生更高收入的预想成真，城市发动机轰隆作响，“城市化驱动的经济增长”隆重登场。

原来，城市地价与土壤肥力无涉，仅仅与位置相关。简单而静态地看，城市密度最高处，未来收益的预期最高，大家抢着要来，竞争也会把地价推到最高。随密度降低，地价也降低。如此城市地价的分布，决定了土地的市场化之路，不是“农村包围城市”，而是从城市中心向外辐射、向外扩散。如果说农副产品和农村劳力都是先在农村自由踏入市场，然后拱开城门，直到出现城市市场，那么土地的市场化，一般却是从大都市开始，由里向外扩展。

由此，我们也看到改革推进动力的变化。始于20世纪80年代的农村改革，得风气之先，一时竟有带城市改一把的豪情。但到了大批农民工进城，农改就再也没什么大戏，实际上久无实质进展。非到城市重新崛起，由大都会、中心城市以及一切相对地价较高的地方，从里

向外，一点点开启土地市场之门。此中隐含的道理，值当我等细细领会吧。

缘起上海的“三个集中”

回头看，以城带乡是农村改革新阶段。不过，新变局悄然而至，人们不免一下子理不出头绪。我自己观察过的经验，先在成都，然后重庆，其间对照天津和长沙，又去了浙江的长兴、嘉兴和乐清，最后调查深圳，访问上海郊区。转了一圈下来，才发现此轮“土地改革”，无一例外，竟都是围绕城市—特别是大城市展开的。倒回去梳理，分明是土地相对市价惹起来的“祸”。在下实在愚钝，要来来回回看7年，才对此略有领悟。

成都的故事，本书已经讲过不少。不久前访上海嘉定外冈镇，当地介绍是当年“上海市11个宅基地置换试点单位之一”，让我一下子觉得觅到了宝。原来在成都方面屡屡提起的“三个集中”，缘起上海。地处上海西北门户的外冈镇，是首批试吃螃蟹之地。

问清楚了，试点立项是2005年，但政策思路的形成还要略早几年。背景是浦东开发提上日程，大上海再发力，外资内资看好此地者无数，一个个项目要落地，建设用地成为上海发展的瓶颈。话说当时郊区占上海总面积的0%，以土地形态论，无非就是农田、乡镇企业占地和农家宅基地。农田不让动，农村建设用地或许可谋？结果逼出一套地方战略：农民向城镇集中，产业向园区集中，农业向规模化集中—简称“三个集中”。

外冈镇总面积50多平方公里，本地户籍9000户人家。作为首批试点单位，此地从2005年到2010年5年间，“共置换了1128户人家的宅基地，腾出宅基地977亩，建造集中农民居住基地34万平方米（其中商业配套3万平方米），建成住宅2862套，占地514亩，节余耕地485亩。

2006年，分两次向市场转让出472亩，成交价分别为每亩70万元和90万元”。

因为在成都做了几年功课，这些信息不难懂。首先实施置换的出发点，就是那977亩宅基地，这包括了1128户农民在集体化前从祖上传下来的，外加从集体经济各时期分配得到的宅基地之总和。倘若这些宅基地由农民自建、自住、自用，那就什么戏也没的唱了。“宅基地置换”是一套当地政策，允许农民“以宅基地换商品房”，并规定每1平方米老宅子可置换1平方米的新住宅。按此政策，原先盖在977亩宅基地上的农民老宅，可置换到仅占地514亩土地上的34万平方米新住宅（含3万平方米商用配套）。

如此1∶1置换，有什么好处？第一，老宅换新宅，建筑质量提升，住宅的配套设施也更齐全。第二，原来的农民住宅只能自用，顶多可以卖给本村人，但不能合法入市，而置换后的新宅，入住后办了产权证，可以入市，也有望升值。问题是，这等好事，谁出资来办？答案是土地：平了老住宅之后，节余下来的485亩土地，复垦为农地，就可以选择规划好的地方，在节余土地的限度内，向市场公开出让（共472亩）。这就是说，老宅置换新宅所节余出来的土地，公开入市，就筹得建新居的全部资本—包括拆旧费用、复垦费用、建新投资。

对农家而言，要是老宅子比较大，置换的新宅就可以是好几套。我问到的一户，自住一套，出让一套，出租一套。当然，他家老宅子面积不小。平均看，参加首批试点的1128户，共换得新住宅2862套，户均2.54套。公寓楼的房子可能不如农民老宅子接地气，也没有那么宽敞、自在。好在凡享受有个价，凡放弃也有个价，让当事人自主权衡，“值”就参加，“不值”就不参加，不是很好吗？

走马观花，把外冈镇第一期试点的新住宅区，以及2010年开始的第二轮新建住宅区（共2839户农家参加，集中建新居74万平方米）都

转到看了看。比较而言，新一轮住宅区更“城市化”，18~22层的高层住宅所在多有，是大城市商品楼盘的概念。经济上算账，居民越集居，土地越集约，新建居所的投资也越大。平衡之策还在地价：2013年当地招牌挂的地价，每亩已达300万元之谱。水涨船高，建新投资的手笔也可以加大一码了。

从这里可以看出，宅基地置换的经济支撑点，不是别的，正是城市地价。“三个集中”皆如此，因为无论产业还是民居的“集中”，都要先投资花钱。钱从哪里来？从节余的土地里来。问题是并不是任何地点的土地都值钱。讲过的，工业化、城市化背景下的土地价格，与土壤肥力无关，仅与位置有关。外冈镇腾出来的建设用地，2006年挂牌卖单价不到100万，2013年挂牌卖到300万，离开这个条件，“宅基地置换”不成，“三个集中”更集中不成。

这样分析，“三个集中”缘起上海，顺理成章。客观原因是1992年以后上海再出发，向国际化大都会的方向挺进，世纪难遇的机会集中于沪上，人才、资本、信息高度汇聚，再辐射开来，中心城区对郊区利用不充分的土地不但有需求，而且能提供重新配置的支撑条件。主观方面，我看到新华社最早的有关报道是2003年5月15日发出的，网上还可以查到。《关于切实推进“三个集中”加快上海郊区发展的规划纲要》是2004年上海市人民政府颁发的，网上也可以查到，是上海地方从自己的实际出发选下的方略。那时，还没有深改这一说，但细数内容，要突破城乡土地市场之体制障碍，改的层次可不浅。

当然是“看得见之手”所为。复习一下，自1998年修订的《土地管理法》明令“农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设”之后，农地农房入市的合法通道一律被关闭。底层如温州等地还可以凭习惯法写一纸“卖契”就过户，多数地方，哪怕农民宅基地闲置再多，也无计可施。要打通合法的城市土地市场，没门儿就是了。“市场之手”以市场的存在为前提，皮之不存，毛将

焉附？到了这个当口，“看得见之手”或可助一臂之力。当然，这只政府之手要向着“开放市场”的方向使劲才成。

成都的“三个集中”，是从上海学回去的。那里有条件学，因为是西南的特大城市，开放势头好，中心城区地价贵，有本钱拉农村一把。向读者报告过的，成都开始搞“土地整治”、“拆院并院”，后来行“大挂钩”、“小挂钩”、“联建”，支撑点与上海如出一辙，也就是城市地价。农村腾地，置换给城市，城乡两利，搞得如火如荼。从2008年开始，成都加入农村产改的新内容，举“还权赋能”为纲，实施普遍的农房农地确权，在确权的基础上推进“流转”，实质是探索城乡一体的土地房产市场，大有后来居上之势。如果说“三个集中”还非假政府之手不可，那么到了升级版的土地交易所，农民自己就可以把村庄节余的土地拿到市场上来交易了。

在外冈也听说，2005年之后各地不少人马来参观考察。这也是中国特色，一个地方有点创新和突破，再闷着“只做不说”，外地也能闻到味道前来观摩。说地方竞争推动中国进步快，当然有道理。但各地互相学习、竞相仿效与跟进，也是地方竞争的一项重要内容。也不是哪个地方来看了就都学到手了的，客观条件方面，城市地价相对郊区和农村的差别不够大，要农民自愿参与的经济条件就不具备。背离以农民自愿为前提，那麻烦就大了。讲到底，“权力租金”还是替代不了土地租金。霸王硬上弓，农民“被上楼”，那是以改革之名搞剥夺，老乡们是不会买账的。

原创“三个集中”的上海，于2005年的试点之后似乎并没有推开。原因不详，坊间只有一些非正式的猜测。从逻辑上讲，地方性改革试点当然与地方领导人脱不得干系，要是哪一位地方领导日后站不住，他治下的改革探索多少总要受些影响。这是现实的政治。不过沉淀下来的历史还是会将界限划分清楚，更何况适合时势要求的改革之

举，一时的沉寂，终究也挡不住来日再起。上海如此，其他地方也一样吧。

“地票”是一个了不起的创造

改现行的土地制度，以城带乡究竟能走多远？这个问号，各方关注，而我自己也没有想得明白的现成答案。唯有等机会，看看有无来自社会实验室的实验报告。是可遇不可求的机会，因为有城又有乡的城市在我国虽然为数不少，但幅员足够“辽阔”，让城市的级差地租可以惠泽远地农村的，却所在不多。上海、天津、北京和成都等地，郊区本来就比一般农村发达不少，再搞城乡统筹，等于锦上添花。远地更为贫穷的乡下，也有机会分享中心城区节节上升的土地收益吗？

老天不负有心人，终于出现了一个大尺度的实验室。2007年以降，作为中国第四个直辖市，重庆首创的“地票”改革试验正式开张。其背景情况，本书曾向读者做过介绍（见“土地交易所破土而出”）。背景后面还有背景，那就是重庆自设立直辖市以来，虽然城市化的表现不俗，但人口流动与土地配置很不搭调。数据说，1997~2009年，重庆的农村常住人口减少了31%，但同期农村人均占用的建设用地，却由183平方米上升到262平方米，增长43%。奇了怪也：城市人增地增，农村人减地也增，城乡建设用地齐增，两头一起挤占耕地，如此的城镇化如何持续？

北京国土部门拿出来的办法是“城乡建设用地增减挂钩”。讲过的，那也是逼出来的应急措施，其实，“原型”在“三个集中”里已经显现。据国务院批准重庆市2013~2020年的土地利用总体规划，要求农村减少建设用地277平方公里，新增城区建设用地655平方公里。这一减一增之间，重庆城乡可净增加378平方公里建设用地。

拿到中央政府下达的“挂钩指标”，重庆大可依托行政之手，收缩农村版图，扩张城镇面积。不过，这个在我国所有直辖市里农村、

农民占比最大的西南中心城市，还有心在城镇化中尝试体制与制度创新，更多利用市场之手，在城乡土地配置机制方面有所突破。2007年，时任重庆市委书记汪洋离渝赴粤之前，把设计重庆城乡土地流转机制的任务批给了时任常务副市长黄奇帆。自此，地球上从来没有过的“地票”制，开始了它的今生前世。

黄奇帆久居长江之尾的上海，2001年调入重庆主管经济。在沪工作期间，他管过企业，参与浦东开发，也是当年开资本市场的一位得力干将。话说朱基10年要办上交所，派了一干人马去观摩纽交所，其中就有黄奇帆。随着一纸调令奇帆入渝，城市转型、要素市场、精打算盘等海上元素，也一并被带到长江之头的重庆市，在当地生根开花。

有机会处理以城带乡的土地市场改革，奇帆出手不凡。在他主持下定下来的重庆城乡土地流转方案，出于“挂钩”又远胜“挂钩”。最重要的变化，是农村建设用地的减少与城市建设用地的增加，皆与市场挂钩，要由一个公开市场所发现的相对价格，来激励土地的节约与集约利用，配置土地用途，并在城乡各相关主体之间妥当分配上涨的土地收益。

这套新设计的制度，叫“地票”。阐释一句，地票之“票”，是可交易资产的凭证。此定义当然不算独创，但奇帆的贡献是“联想”——既然可上市交易企业资产的凭证叫“股票”，那么可交易的土地资产之凭证，为什么不可以叫“地票”？“股票”、“地票”皆市场交易的权利凭证，联到一起，懂得其一就懂得其二，念起来又上口，师出有名可算达标。

地票的设计思路如下：“以耕地保护和实现农民土地财产价值为目标，建立市场化复垦激励机制，引导农民自愿将闲置、废弃的农村建设用地复垦为耕地，形成的指标在保障农村自身发展后，节余部分以地票方式在市场公开交易，可在全市城乡规划建设范围内使用。”

具体实施，有四个环节。（1）复垦。前提是农民住有所居，并自愿申请，将闲置、废弃或利用不充分的农居房屋，复垦为耕地。至于单户申请还是联户申请，是复垦后在本地另建新居或新村，还是到城镇购房，皆遵从申请人的意愿。市、区政府仅对复垦申请的批准和结果验收，负行政责任。验收时，以权证为建设用地的合法依据，以第二次国土调查的图斑控制复垦范围，以实测结果确认有效建设用地的面积，并严守复垦达标的技术标准（土壤层厚40厘米，坡度小于15度）。

（2）交易。复垦一旦经验收合格，就生成地票，即可以公开交易的土地资产之凭证。权利人—农户或农村集体—可持票进场，到重庆农村土地交易所挂牌出售。根据土交所章程，城乡法人、具有独立民事能力的自然人及其他组织，均可入场平等竞购地票。地票的成交价由市场决定，信息一律公开。

（3）落地。重庆市建立计划指标、地票、增减挂钩指标分类保障用地需求的制度。明确规定，主城区和区县城新增的经营性用地，必须使用地票。同时，也限定不得在城市规划建设范围之外使用地票，保证地票的落地纳入城市建设规划。另外，地票落地时仍遵守现行土地征收、转用、出让的有关规定。

（4）分配。地票的成交价款扣除复垦成本之后，全部收益归农民和农村集体所有。其中，宅基地收益由农户与集体按85∶15分成，其中属于农户的，由土交所直接打入农户的银行账户；属于集体使用的建设用地，复垦交易后的地票收益归集体。重庆市还设立最低交易保护价，保障农户的地票收益不低于每亩12万元，集体的收益不低于每亩2.1万元。复垦形成的耕地，所有权归集体所有，原则上由原农户承包经营和管护。

公开竞购地票的胜出者，无论法人还是自然人，皆有权在城市建设规划范围内按照地票的面积，选择合适位置落地开发。开发的净收

益归这些地票持有人，须依法缴纳的税费，则归政府。由是，当农村的建设用地被“移动”到城区时所带来的土地增值收益，就在农民、集体、开发主体与政府之间，按地票制度界定的权利各得其所。

不难明白，重庆地票制度脱胎于“城乡建设用地增减挂钩”，实现的经济功能也类似，就是把农村闲置、废弃、低效占用的建设用地，经由在农村复垦、在城区落地，“移动”到地价较高的位置来使用，从而释放土地升值的潜力。但是，地票再也不是用行政之手来实现以上目标，而是经由一个公开的土地市场，通过供求竞争的市场机制来完成。这个打通城乡壁垒的土地市场，基础就是制度化了的各相关方的财产权利。

以我之见，这套制度设计在逻辑上无懈可击。这里那里的小瑕疵，不能说一点没有，但整体看，说得通。科斯点到过，市场的前提是清楚界定的财产权利。重庆地票的基础是农户可转让复垦土地的建设开发权，再搭建一个公开交易的市场，以市价引致转手。怎么看，都逻辑清晰，脉络清楚。

问题是设计归设计，执行归执行。说得通的，不一定行得通。特别是重庆这么个后起的直辖市，面积8.2万平方公里（比欧洲好几个国家都大），人口近3000万，城区不小，农村更大。再伟大的顶层设计，贯彻起来究竟成什么模样，是逻辑推理无能为力的。要回答这个问题，经验主义的办法唯有看、看、看。还不是个案看一时，而是横看侧看，假以时日，看看到底发生了什么。

机缘巧合，2008年12月4日重庆地票首场拍卖会后，我和两位同学就追到当地访问。胜出者是家民营企业，重庆玉豪龙实业公司，董事长刘树声，他举牌出价2560万元，比起拍价整整高出了1280万元，一举拿下这300亩地票。我们在南岸区刘董办公室谈及此事，他那激昂的情绪还不能平复。对平均每亩8.5万元之价，我问：“地票不等于地，值不值呢？”老刘答：“如果顺利落地，一定值。”

半年后又到重庆，我再去刘树声处问地票有否落地。答复还没有，而老刘的焦虑明显替代了原先的激昂。不难理解，2560万元的利息天天压在公司账上，万一本金还有什么闪失，对这家民营公司可关系到身家性命。老刘的团队在城市规划区里寻寻觅觅，中意的地块不是没有，只是“地票落地”是新事物，手续麻烦，非预期所料。再后来，我们隔段时间打电话问进展，终于在2010年2月得知，重庆市最早4宗拍出来的地票，落地获得批复，总计达817亩，包括玉豪龙公司的300亩。屈指算来，离竞拍得手已经一年又两个月过去了。

地票供给就比较简单。2008年重庆市首批宅基地复垦，江津区3000多农户参加，产生地票300亩，其中包括老刘拍得的那300亩。该区李市镇的孔目村曾被誉为“地票第一村”，我们到现场拜访。嫌跑马看花不过瘾，我等几位从北大来的师生，还直接去江津区一个村子小住两天。当时的访谈记录俱在，我印象深的外出打工的家长们，回到老家最上心的事情，就是到底选哪里置业，才是对下一代最好的选择。记下了当时的感受：“财产性收入”云云，在我们的文章不过是一组词汇而已，但对农民而言，却是改变他们自己和下一代经济命运的一个台阶！

顺便记一笔，孔目村的首批复垦，其实从2006~2007年实施“增减挂钩”就开始了，政策与后来的地票有所不同。这也反映“地票”起于“挂钩”，只不过后者以行政之手为中心，凡农民拆旧、建新、复垦之对价，皆由政府划一规定。后来的“地票”以市场定价，对农民来说“补偿”就不固定。从挂钩到地票的衔接，农户有反应，舆论有批评，皆事出有因。适应后就好了—市价有高有低，不是“不平等”，恰恰是“在波动的市价面前大家平等”。还有农户宅基地划定85％的分配比例，直接拨款到农户个人账户，开始也是没有的，后来为防层层上下其手，干脆开通从市场到农户的直达车。

2011年重庆方面宣布，要让几百万进城农民工融入城市。黄奇帆提出“三、三、五”构想，即花三年时间，让进城农民脱下三件乡下人的衣服（宅基地、林权和承包农地），换上五件城里人的衣服（养老、医疗、教育、住房和就业）。这事可大了。我们忙不迭组成由重庆籍同学和四川籍老师领衔的研究组，不料调查工作刚刚展开，“三、三、五”受到质疑—“为什么要农民先脱三件才穿上五件？”—舆论倒向“三加五”（让农民穿着三件再加五件！）。我们则遇到经验研究的困境：事实在经验上还没有立住，研究什么去呢？

再过一年，重庆闹开了“唱红打黑”。深不可测，哪里是我们这个专业看得懂的？幸亏成都的还权赋能、确权、联建和土地流转还有的看，于是我们多跑都江堰、郫县和大邑。重庆这边，地票拍卖还是跟着看，几次三番到拍卖现场观摩。用的是老办法，力求遍访每一个环节的各方当事人，像拼图一般东一块、西一块地凑，希望在思维上对整个图像尽可能有一个完整的理解。

最近去重庆是2014年6月。风风雨雨，那里实行地票制已满5年。根据土交所的记录，迄今为止重庆全市共复垦耕地15万亩，交易地票13.74万亩，农民和集体共得价款279亿元，受惠农户17.2万户。此外，在城镇已落地的地票，共计8.6万亩。由于地票是有价凭证，具有抵押融资功能，也为复垦提供了前期资金。目前，重庆市各银行对地票类复垦项目授信190亿元，实际放贷105亿元。

此行访问了两个镇。一是涪陵的马武镇，距中心城区23公里，自2010年以来完成30个复垦项目，涉及18个村子的3329户农民，共复垦土地1795.4亩，农户和集体共分得3亿人民币，亩均16.7万元，户均（按85％计）7.66万元，平均每个村集体分得250万元。二是巴南区木洞镇，属重庆主城区范围，计划实施4批复垦项目，已完成第一批4个复垦项目，复垦土地81.4亩，涉及119个农户，于2013年月通过市级验收。两相对照，似乎远离中心城区的农村更欢迎地票。马武镇完成复

垦的农户占总农户的28%，还有很多农民排队等候进入复垦，甚至有人为要求参加复垦而上访！巴南区复垦户的比例就低，进度也慢。全市数据也印证了这一点：迄今为止，72%的地票来自远离中心城市的渝东南、渝东北“两翼”地区，而97%的落地地票，集中落于“一圈”内城，揭示了愈远程地票功效愈彰显的特征。

前后断断续续观察了5年，其间写有研究报告，但一个字也不曾公开发表。本文算是第一篇可拿出来给读者看的，结论写入了标题——“地票是一个了不起的创造”。笔者以为最了不起之处，是地票把“挂钩”无可挽回地推进了市场。本来“征地指标”之外又冒出“挂钩指标”，或容易变成行政权力手中永不嫌多的新玩物。地票一来，复垦指标要入市公开交易，就像当年的外汇指标一样，市场机能一旦发作，覆水难收，回头路就没的走啦。

效果是如此明显，以至于无须任何深奥的道理，人们在常识水平上就可以得出清楚的判断。那么多农民进城另谋高就，他们老家中闲置、废弃的房屋宅基地又如此之多，选些来复垦，耕地增加，城市建设用地也增加，老乡得到一笔地票价款，政府又没掏财政的腰包，就是开一个公开交易市场，究竟何害之有？了不起之上的了不起，是重庆地票与现行体制诸多方面的冲突最小。论耕地保护，那里的耕地不减反增；论用途管制，讲起来还构成地票交易的逻辑前提；讲城市建设总规模的规划控制，那是地票落地不可逾越的铁定边界。地票唯一冲击的，是“集体建设用地不得转让用于非农建设”的禁令，此禁不除，讲“市场配置（土地）资源”，恐怕就永远是一句束之高阁的空话。

地票可是合法的。本来，直辖市就在我国地方政府系列中居最高的行政级别。更难能可贵的是，重庆试验地票制还得到中央政府的批准。2008年，作为重庆市政府向国家提出的12项重大事项之一，地票得到了中央有关部委的支持。《国务院关于推进重庆市统筹城乡改革

和发展的若干意见》（国发［2009］3号）明确，“设立重庆农村土地交易所，开展土地实物交易和指标（即地票）交易试验”。从制度变迁的角度看，合法的市场能更好地稳定各方预期，减少交易行为的扭曲或歪曲。兹事体大，再次印证了地票是一个了不起的创造。

凤凰社区飞凤凰

2013年12月20日，深圳市拍卖了一幅土地。不少媒体报道，“深圳打开利益死结”，“新土改破冰，首宗农地入市”，“小产权落地”，标题醒目又养眼，令人目不暇接。很正常，倘若没有新鲜刺激的内容，早在1987年就拍下第一锤的深圳，土地拍卖怕是上不了新闻头条的。

当天，我和两位同学就在现场。我们是专程前往观摩这场颇有标志意义的土地交易的。说新闻“标题党”抓眼球但不准确，似乎不困难。但轮到要我们自己来刻画这场土地拍卖的特别之处，却也不容易。该拍卖土地1.46万平方米，成交价1.16亿人民币，地价款“70％归深圳市政府”、“30％外加建成后物业的20％，归深圳保安区街道的凤凰社区”。问一句吧：如果所拍之地是国有土地，收益何容凤凰社区分享？如果不是国有土地，又何以堂堂皇皇合法地公开拍卖？

不怕见笑，能把问题问到这个水准，是我们二十来位北大国发院的老师同学，在深圳土地问题上调查了一年之久的成果！话说2012年初，深圳方面召开过一个土地制度改革的研讨会，请来专家很少，但主办方介绍情况详尽，又不公开报道，摆明要认真探查解决实际问题之道。会后东道主问我有没有兴趣做深入调研，其时我们的成都研究已近尾声，遂回应回去问问各位同好。

怎么可能没兴趣？深圳首开国有土地市场公开交易之先河，名满天下。更重要的是，这个城市率先—迄今为止也是唯一—完成全部土地国有化，后续究竟如何，不来此深入一下，总有缺憾。过去对深圳的调查，企业、产业和创新的题目碰过不少，偏偏土地方面的，还一个都没有。现有机会上门，积极响应者众，大家一拍即合，2012年的

寒假和暑假就全都泡在深圳了。上课时回校区，做的则是案头工作。一年多的时间，访谈记录外加收集到的文档、照片，收获之丰，远超预期。东道主后来有没有觉得“请神容易送神难”，我辈当不知道（一笑）。我们自己收获满满，怕要消化多年，方知养怡之福。调研成果，来来回回改出一份综合报告发表（“城市更新的市场之门—深圳经验”，刊《国际经济评论》2014年第3期），有心的读者或可找来作为参考。

感受深的，是城市土地全盘国有化引发的麻烦无穷。对那段《宪法》公案，《城乡中国（上）》做过梳理（见“城市土地国有化之谜”，以及“城市土地国有是全盘土地国有第一步”）。不过再次细读1982年《宪法》，在“城市土地属于国家所有”的表述之后，还有一句，“农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有”。也许可以这样解读：属于国家所有的，仅“城市的城区土地”而已，因为《宪法》还很明确规定，“城市郊区的土地”—除由法律规定属于国家所有的以外—属集体所有。“城市”涵盖城区与郊区，既然后者土地法定为集体所有，那么全部城市范围内之土地，在逻辑上不可能都属于国家所有。

事实上，1982年《宪法》颁布后，并没有任何一个城市，包括直辖市、省会城市、地级市或县级市，真的实施了全部城市土地归国家所有。理由有二：一是现在的城市，市域范围一般都划得很大，既有城区也有郊区和农村—以至于出现了一个老外不易听懂的术语（“某某市的城镇化率”）—没必要把全部农村土地划归国家所有。二是“城市土地属于国家所有”虽有了《宪法》根据，但把世世代代农民的土地划入国有，要履行征地手续，要支付补偿，还要安置原来土地的主人，不是说国有就国有那么简单。

深圳却是唯一的例外。作为毗邻香港的特区城市，深圳增长迅猛。尤其邓小平南方视察之后，中国的市场化开放度急速上升，深圳

的城建呈现出比近代上海更猛烈的扩张势头。这个新兴城市平均每年新增建成区的面积，相当于东部沿海地带一个中等县级市的市区面积。原来不过广东省一个县的面积，即使全部建成城区也难满足需要。深圳大量新增城市建设用地的要求，不能不受到土地管制政策逐年收紧的掣肘。

1992年，深圳市出台《关于深圳经济特区农村城市化的暂行规定》，对原特区关内的农村土地实行“统征”，即把那里的全部农村土地转为城市国有土地。2004年，深圳市又在特区关外实施“统转”，即把全部关外农民转为城镇居民，以此实现全域土地的国有化。

从细节上打量，2004年的“统转”沿用了1992年“统征”时的土地补偿标准。问题是12年来深圳地价早已翻番。结果，“统转”广受抵制，出现了关外地区“违建”和“抢建”高潮。据2010年深圳完成的农村城市化历史遗留问题违法建筑信息普查资料，全市违法建筑35.7万栋，建筑面积3.92亿平方米，用地面积131平方公里。(注)如此规模的“法外土地”与“违建”，颇为罕见。更为严峻的现实，是生活在“违法建筑”里的外来人口，差不多占到深圳总人口的一半。与一个“正规深圳”并列的，还有一个由原村民、“原农村集体经济组织继受单位”（“统转”之后，理论上不再存在集体经济组织），以及生活在“违建”里的庞大外来人口组成的“非正规深圳”。这里，名义上城乡已完成一元化，但又隐隐生成了一个“法内”与“法外”交织的新二元世界。

焦点在“违建”。以“正规深圳”的眼光看，只要土地不合法，上盖的建筑当然就不可能合法。但恰恰是数万栋深圳建筑物之下的土地，历史遗留的权属纷争一直紧紧地纠缠着当下的活人。访谈多了，我们发现那叫“一块土地，各自表述”：“正规深圳”认为“应转未转”，“非正规深圳”则认为“应补未补”！闹来闹去，政府宣示

“全部关外土地属于国有”，原村民及其“集体经济继受单位”却争分夺秒起楼、建房。我们课题组的张惠强给这类行为命名，叫“种房保地”！从旁观察，还是老乡实际，要土地干吗，还不是加盖了物业才能有收益？你说是你的地，那我盖我的房，横竖建了楼、收到租，土地国有化不国有化的，有什么关系？

政府当然拆违。不过当我们拜访了深圳拆违大队之后，才明白那可是一件知易行难的工作。别的不提，执行成本之高昂就令人望而生畏——反正有过花费200万元拆除一栋建造费1200万元建筑的记录，还没算“保持高压态势”的常备行政经费。本国国情，“条条”执法向来离不开“块块”之配合，而深圳关外最基层的“块块”，恰恰就是“集体经济继存单位”！几次集中拆违之后，违建高峰总算被遏制，但行家估计，“违建”的存量与增量，还是与“正建”旗鼓相当。

困局难破，我们的思考也渐入迷茫。过去也有类似的经验：对一个问题完全无知的时候，调查进展快，想法与招数来得更快。可是等到对问题有个七七八八的认知后，却发现研究再难推进，因为真正的难题常常一时无解。几番研讨，我们横下一条心，反正就是不抖机灵。无解就无解，也别冒充我们就比当地人高明。80年代早期第一次会杨小凯就在深圳，他当时的话语我现在还记得清：“来闯深圳的，没有等闲之辈，所以这里人的平均素质远比内地城市的为高。”深圳人没辙的难题，我们才来看了几天就有解了？当如此“经济的”经济学者，没什么意思吧。

沉下去，发现解的元素就在难题里。本来啊，难题让人难受，当事人总要寻求减轻之道。外来人灵机一动就能有的点子，人家就没有？还是早有人想到过，只是手脚受限做不成？这样想下去，调研工作柳暗花明又一村，新发现接踵而至。凡可记下的，都记录在我们那份发表的报告里了。印象最深的是深圳的城市更新：无论法外土地和违建多么插花交错，他们设计了一套对路的更新政策化解过去遗留下

来的麻烦。细节这里展不开，研究报告里都写了，反正基本思路，就是如果讲理太费劲，那就不妨试一试“讲数”—“法外土地加违建”缴付多大一个代价，政府就让人家分享合法开发的收益。出发点和落脚点只有一个，那就是尽最大努力将多数人的经济活动纳入合法框架。

面上推开，选先易后难的路线。2013年1月，深圳市政府下达关于优化空间资源促进产业升级的文件，率先解放工业用地。按此政策设计，原村民及其经济实际控制的工业用地，愿意拿出来以国有土地拍卖的，收益可与政府分成。于是，我们才有机会看到本文开头的故事。准确描述并不容易—此次拍出的那宗土地，在法律上属于国有，但原村民及其集体却有权分享30％土地收益，外加持有20％开发出来的物业。戏中有戏，凤凰社区还拿自己应得之地价款，购入开发方（深圳方格精密器件有限公司）的部分股权。经此，模糊不清的原住民地权，就转为清晰的物业所有权与公司股权。深圳关外的凤凰社区，果然飞出一只金凤凰。

---

1. 数据来源：http：//news.dichan.sina.con.cn/sz/2010/08/17//200398all.html。

土地入市的路线图

回头看，打开城乡间的土地市场之门，绕来绕去，走的不是一条直线。拜早期改革之福，经济自由大增，启动了人和要素的流动，结果是经济集聚吸引人口集聚，城市化方兴未艾。落到土地上，“位置”本身开始有价，集聚之地的市价急升，让原本“不得买卖、不得租赁、出让与转让，靠计划指令配置”的土地，再也守不住昔日之巢穴，迟早被卷进熙熙攘攘的市场。

自发反应总是原创。早在第一批“三来一补”到珠三角落地之时，那里的土地就已经发生了“市场化转让”—无非是讲一个价钱，原业主的土地就转给他人用。内地初办第一批民营企业，所用的土地也早已进入“议个价钱就转让”的不归路。试想温州的私企，哪个办厂不占地？当年芜湖的年广九，还能悬空炒出“傻子瓜子”不成？前一段在上海偶遇“小南国”老板，她的创业故事是把家里房子换到临街，摆上4张桌子就开张。房子怎么换的？还不是讲好价钱就换手？房子转了，下面那幅土地转没转？自然一并也转了。原来，土地市场就这么简单。

过上层建筑就不容易了。调查、研究、借鉴、决策、拍板、试点、出政策、修老法，过不了五关、斩不了六将，那合法反应就没门儿。也拜时代之福，那年头敢为天下先的官员似乎比后来多很多。1987年12月1日，深圳公开拍卖第一块土地。说“合法”也勉强，因为其时禁止土地买卖、租赁和转让，还白纸黑字写在尚未修订的《宪法》里。舆论压力更大，说“违宪”、“走资”算轻的，更有骂“卖国”的—参与首批深圳土地竞投的44家公司中，居然包括9家外资企业！

但也不好定人家非法。是国务院授权深圳、上海、天津、广州等城市，率先试行土地有偿转让的。首拍当日，时任国家体改委主任、国务院外资领导小组副组长、央行副行长等中央要员，外加17位城市市长亲临现场“站台”。紧接着，12月29日，广东人大通过地方法规，明确“深圳特区国有土地实行有偿使用和有偿转让制度”。来年春天，全国人大通过1988年《宪法修正案》，确认“土地的使用权可以依照法律的规定转让”。至此，土地市场的合法大门正式开启。

不过，细节里还藏有一个“魔鬼”。本来，自发的土地转让并不限于国有土地——如果以数量论，无论珠三角还是内地城乡，怕还是农村集体土地转出来的占多数—但到了“合法化”关键阶段，却被人为收窄为“唯国有土地才可向市场转让”。不是吗？先是广东地方立法，不仅把“有偿使用和有偿转让的土地制度”限于深圳特区（当时俗称“关内”），而且严格限于“国有土地”。次年全国人大修宪，明确的原则本是“土地的使用权可依法转让”，而是年年底修订的《土地管理法》更明确“国有土地和集体土地的使用权可以依照法律的规定转让”，但又留有一笔“但书”—“转让的具体办法由国务院制定”。1990年，国家颁布了《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》，但“农村集体土地使用权的转让”，却再也没有一个全国性法律的出台。再过8年，进一步修订的《土地管理法》干脆下达禁令：“集体土地不得买卖、出租和转让用于非农建设”！此时的立法者似乎完全忘记了1988年定下来的宪法准则。

结果，国有土地合法进入了市场，但集体土地却被隔绝在合法交易的大门之外。集体土地还是只能由集体成员自用—分宅基地或开办乡镇企业—若要转给非集体成员他用，那就只剩华山一条道，即由政府征用，变性为国有土地以后，再经由政府之手转入市场。

如此“政府一手征、一手卖”的土地制度，转眼已成形27年。说成就，这套“土地资本化”之策功效巨大，否则始于深圳、遍及珠三

角，而后长三角、环渤海，再中西部的城镇化，不可能在一代人的时间内迈出如此耀眼的步伐。论问题，在一派“城市像欧洲”的超级繁荣底下，城乡、官民之间的紧张与冲突，也从来没有表现得如此集中与夸张。号称“太平盛世”又断不了动枪动棒的，看来看去，常常不是一块地，就是一处房。人们疑虑：这个“半拉子”土地市场可以持续运转吗？更有资格充当“中国模式”的典范，为人师表吗？

答案没出现，却发生了进一步的悄悄变革。看明白了，又一波“新土改”发源于大都市。经济逻辑很清晰，城市—特别是那些极富集聚潜能的大都市—更早尝到了地价急升的甜头，也使大都市具有更强烈的卖地筹资冲动。问题是，这类需求极难满足。

从根本上讲，“征卖差价归地方财政”带出来的需求，差不多可以无限膨胀，永远也没个够的时候。想想看吧，这个“政府一手征地、一手卖地”的游戏，卖地所得归地方，但能卖出多少却取决于一是得到了多少“征转地”指标，二是当地市场买地的需求量。要是“征地指标”可由各地出价竞购，那么市场力量就间接支配着“征地指标”的分配，集聚能耐大的城市，不难得到更多的用地指标。

可惜事情不是这样的。我们这个“半拉子”土地市场，其实还是行政主导，要服从内生的铁定准则—按行政权力的等级配置征地指标，外加某些官场通行、微妙无比的官员打招呼之类的调节机制。在这套体制下，各城市获取用地指标之多寡，与城市的经济实力不一定有正向关系，却更多受制于城市的行政级别。也不能指望国家还有别的配置办法—好比一个超级大家庭，负责分派土地指标的“中央老爸”要面对几百个嗷嗷待哺的儿子，怎可以厚此薄彼？“最公平之道”，还是讲辈分、比长幼。于是，直辖市为一档，副省级省会城市为一档，地级市为一档，县级市又是一档。至于到了镇一级—哪怕有百万人口在那里常住—那就对不起了，漏剩下来还有多少算多少吧。

这就逼出一些“超越现体制”行动，譬如2002年上海的“三集中”。为什么大都市先行动？答案是它们手中有一副地价地租的好牌。既然从“老爸”那里拿不到更多指标，何不眼睛向下，打一打郊区集体土地的主意？理论上那些土地也不是耕地，而是农民及其集体早就占用了宅基地、乡镇企业用地等“非农建设用地”。集中起来把结余的土地指标卖给急需土地的中心城市，城乡皆有利，何乐而不为？

好事传千里。“三集中”很快蔓延到江浙、长三角、山东、天津，也由此生成国土部新的用地政策—“城乡建设用地增减挂钩”。中西部后起之秀的大城市对此也敏感得很，很快学了回去，还加上些本地的创造：成都在“三集中”基础上“还权赋能”，先确权，再流转；重庆搞起了有声有色的“地票”。仿佛不经意之间，政府主导的“挂钩”在一些地方向市场版“挂钩”变形，“半拉子”土地市场又被市场拉开了一道道新的口子。

在首拍土地的深圳，特区国有土地入了市，关外大量的集体土地也没闲着。须知经济与人口的集聚所带来的城市土地大幅度增值，是一个在经验上很容易被感知的现象。不难理解，合法市场上的“地王”迭出，近在咫尺的关外原住民及其集体，当然不可能无动于衷。地价上涨由近及远地蔓延，一来二去，关外地价也逐渐上升，那里村民与集体的反应如出一辙—让土地与房屋大量进入市场。与此相似，连天子脚下盛产的“小产权”，也是相对价格惹起来的祸。地价房价那么高，合法口子又开得那么小，那还不活活憋出一条民间入市的通道？更有温州地方凭“地契”过户的习惯法，全部无涉官府，一概民间自理——既然正规法律不承认、不保护，人家老百姓自己玩，还不行？

看起来，土地入市是双线并行的结果。一条线起于“国有土地率先合法入市”，并通过“宅基地换房”、“留地安置”、“三集

中”、“增减挂钩”、“城乡统筹”和“地票”等多种多样试验性的政策工具，把部分集体土地引入合法交易的框架。另外一条线，从“精彩的法外世界”画出来，其实是在基层农村组织和部分地方法规的容许下，集体土地要顽强地争取“同地同权”。在全国性修法完成之前，上述两线似乎永不相交，不过越来越清晰的事实是，所谓“统一的城乡建设用地市场”，正出现在这两条平行线之间。

突然记起，公元1176年，宋代词人辛弃疾驻节赣州，途经造口时留下的那首菩萨蛮。是啊，“青山遮不住，毕竟东流去”，或许正可以用来描述当下城乡土地入市的路线图。

转让权的政治经济学

不管世人怎样评价，城乡通开的土地市场总算在中国登堂入室。没什么值得大惊小怪的，既然真实世界的资源竞争无可避免，人们总要找一套摆平（比较文化的用语是“配置”）的法则。凭行政权力下命令配置是一个办法，由市场竞争定价配置是另外一个办法。只是开弓没有回头箭，市场之门一旦开启，它就有自行展开的顽强生命力。我觉得，今天再辩农地可否入市，多少已经晚了。1987年国有土地入市之日，实际上已经预演了日后农地终究也要入市的场景。否则，“官地可以入市，民地不得转让”，怎么可能长久摆得平？

市场的基础是清楚界定的财产权利。这是科斯的发现。这位经济学老人从来没到过中国，但讲出来的道理，对我们认知中国经济有莫大的启发。人民公社吃不饱的问题是怎么解决的？还不是在含糊不清的“集体经济”里加画了一道产权线—家庭联产承包？那是产权中最基本的权利即使用权。讲过了，“权利”者，社会规范的行为范围也。家庭联产承包，就是农户可按承包条约的条件，独立利用耕地，决定怎么种、种什么。除去了“大锅饭”，中国的温饱难题就解决了。

温饱后要进一步富裕，转让权越来越重要。原来利用资源，积极性重要，能耐也重要。自己的资源自己用，积极性一般没问题，但自己可不一定就是利用这些资源的最佳人选。在很多情况下，资源他用的生产率更高。于是，怎样把资源转到利用效率更高的主体之手，就成为经济增长的关键。古典经济学出现以来，学者皆重视分工和专业化，知道那是提升生产率的源泉。不过，离开了有效的转让权，分工和专业化都不过是无源之水。当年的斯密看扣针生产，很简单的专业分工就可提升生产率数千倍，但前提是资源可以他用，包括工人的劳

动力为他人所用，投资方的设备也为他人所用。要是一切资源都自用，什么都干一点，工作再积极，还是一个穷。

转让权加到一起，就是市场。不是吗？卖菜的随时准备转让自己的菜，买菜的随时准备转让自己的钱，才有菜市场。其他亦然。人们在熙熙攘攘的市场里寻寻觅觅，其实就是在寻找合适的转让机会。《国富论》说转让是人类天性，甚至说“从来没看见一只狗与另外一只狗交换骨头”—怪不得到今天宠物也只好通过取悦于人类，才得以改善它们的生活。

个人以为，从转让权理解市场和市场经济，在认知上更贴近真实世界。如经济学历来有一道热门议题—政府与市场，学者们常常就政府该办什么，市场又该办什么，发生热烈的讨论。可是那样提问题，政府与市场似乎是两个泾渭分明的行为主体，至于井水与河水相犯还是不相犯，倒也允许见仁见智。

但是从市场的底部看转让权，政府的力量从第一瞬间就不可或缺。阿尔钦定义产权，开门见山第一句就是，“一种通过社会强制实现的对某种经济物品的多种用途进行选择的权利”。他解释“社会强制（socially enforced），把“政府的力量”摆到第一条，其次才是“日常社会行动以及通行的伦理和道德规范”。问题来了：讲产权、讲私产，为什么要扯到“政府的力量”？

经验上不难理解。对任何经济物品，你说是你的，他人全无异议，那倒也罢了。抑或你拥有基于此财产的自由行为范围，与任何他人的自由全无冲突，那有没有“政府的力量”，根本就没有什么关系。只可惜，除非我们只身居于孤岛，以上的理想境界不容易遇到。倘若财产的归属闹起了纠纷—你说是你的，他说是他的，抑或你的自由影响他人的自由，或反过来他人的自由影响到你—一连串的麻烦就产生了。

遇上麻烦，如何是好？讲理，讲不通怎么办？动手，两败俱伤怎么办？找第三方来主持公道？你中意的第三方与人家中意的第三方，闹将起来又如何是好？这么推下去，不用推多远，“政府的力量”就呼之欲出。原来，“政府”无非就是“最后的、唯一可以合法使用暴力的权威第三方”。这是巴泽尔的定义，从产权角度看，找到一个“最后的权威第三方”来止纷定争，其他社会成员才可以集中精力于生产、经济与生活。

至于财产权里的转让权，至少涉及双方或多方，各自“自由”的边界容易重叠，互相干扰的频率可能不低。君不见“一手交钱、一手交货”的相互转让，事前、事中、事后的麻烦向来不小，“假冒伪劣”一旦提上日程，可不是“买卖不成仁义在”那么简单的事情。若商场纠纷无人受理，人们只好向自给自足的方向退，宁愿降低分工水准，也不愿受欺诈和纠纷之累。由此，经验研究支持以下命题：转让权比使用权更依赖“最后的权威第三方”所提供的服务。

这样看，产权，特别是转让权，与“社会强制执行”—也就是“政府的力量”—从一开始就脱不了干系。悖论在于，如果政府这个“最后的权威第三方”太弱，担当不起有效界定产权、止纷定争之重任，那就万事皆休，财产权或者弱化、退化，或者另请高明。反过来，如果“最后的权威第三方”太强势，带头侵犯财产权利，那岂不是请君入瓮，自作自受？理想的安排是，“最后的权威第三方”知所适从，既贡献合格的服务，也领取相应的贡赋。

这就是实现长期经济增长的关键。产权重要，但产权不能靠自己就变得重要。“第三方服务”不可或缺，但什么力量可以保证这个特殊的第三方，能够规规矩矩地向产权提供服务？要知道，这可是“最后的、唯一可以合法使用暴力的组织”哪！今天的产权经济学文献，讲起来汗牛充栋。不过读来读去，有意思的思想线索仅此一条而已。转让权构成市场之基，所以不要指望，真有哪一个市场或市场经济可

以是无政府的。真正的难题是，市场连同构建其地基的转让权，是不是驾驭得了自己一刻都离不开的“最后的权威第三方”？

答案或许令人沮丧：财产权利再强大，也搭不成能关权力老虎的笼子。让权力上路，要靠政治制度。讲经济、讲增长、讲产权、讲市场，讲到最后还要讲政治，道理就在这个地方。论改革，如果只进行经济体制改革而回避政治体制改革，那经改就改不深，改出来的成果也可能得而复失。这是邓小平1986年的论点，现在看，还是至理名言。

回到城乡土地市场。我们观察到，转让权到处在顽强地成长。是经济集聚带起的都市地价上升，由近而远传导到周遭地区，把国有土地和集体土地都卷进了市场的深渊。从制度演化的经验看，法内、法外双轮驱动，多级政府直到基层集体和农户，争相对地价的相对变动做出反应。不管“非法”帽子怎样满天飞，这个变革还是有合法根据的，这就是1988年《宪法》定下的准则—“土地的使用权可以依法转让”。

所见之处，“新土改”释放出惊人的经济能量，推动着城乡建设。风险也是有的，最集中的一点，是行政权力纠缠土地转让权的发育，一不小心这里那里就可能以改革的名义“强权夺地”。几年来我们接触这个题目，最担心这一点，仔细观察的也是这一点。对那种或可称之为“保守疗法”的策略—横竖不准农地入市，不让自由转让，反正好歹土地还在农民手上—我们也从旁做过考量。实话实说，在目前所有反对农地入市的理由当中，最具说服力的恐怕也只是这一条。讲转让权的纯经济含义，不讲转让权的政治经济学，的确不行。

不过，思之再三，我还是认为“保守疗法”不是一个好策略。第一个理由是，经济需求难违，当地价拉引土地供给之际，压集体土地不得入市，结果只会扩大低价征地规模，并为形形色色的法外供地打开大门。第二个理由是，禁止农地入市，没有也不可能因此禁绝“笼

子外的老虎”咬人。问题的要害是权力不受约束，是不是允许农地入市，权力之手都可能搞名堂。事实上，在“政府一手征地、一手卖地”的现行体制下，以行政权力侵犯农民正当财产权利的勾当也并不罕见。比较而言，允许农地入市，土地有价，农民抵制侵权行为的收益会增加，抵制侵权的能动性可能上升了。

加起来看，农地转让权不可能在纯净的权力生态里获得健康发育。像以往由改革催生的财产权利一样，侵权与反侵权的博弈紧紧相伴。禁止农地入市、叫停农地转让、延缓建立城乡统一的建设用地市场，不是标本兼顾的良策，唯有把产权改革与约束权力的其他改革结合起来推进，才是“新土改”的正道。

跋
从乡土中国到城乡中国

本系列评论开篇的时候，是2012年2月。当时不知写多少篇收场，也全然没有一个写作计划。不过觉得这个题材有意思，偌大一个中国，非城即乡，以人口分布看，城乡各一半，城重乡轻的趋势，却日趋明显。更为重要的是，人口与经济资源在流动中的集聚，欲罢而不能。多少精彩刺激的现象发生其间，激起思考无限。于是再也不顾深浅，写一篇是一篇，也算对得起赶上了的这个时代。

回想刚到杜老门下研究农村发展不久，恰逢费孝通先生的《乡土中国》于1984年重版。那是费老1947年的作品，当年在西南联大的教义，后应《世纪评论》之约，分14期连载后，积集出版。记得我们人手一册，读得津津有味。题外话是费老阐释为什么当年要一期一期以短篇发表，答案是40年代末严重的通货膨胀！——“短篇写一篇得一笔稿费可买米”，若等出书，作者怕早就饿倒了——社会学家的经济实感如此之好，顺便也让我们明白，为什么《国富论》、《资本论》那样的鸿篇巨著，是金本位时代的产物。

《乡土中国》刚刚面世时，中国的城市化率当不足10％。到了80年代，我们读到它的重版时，城镇化率不过20％。那时耳熟能详的中国国情，翻来覆去就是“10亿人口、8亿农民”。不过，80年代初中国的工业化指数却已经相当可观，由此我们发现了一个颇有特征意义的组合——“工业化超前而城市化滞后”。这也激发了我们的最初思考。

问题在于城乡隔离。那是一整套的制度安排，把城乡之间的各个大门都关了个严严实实。举凡粮食、农副产品、农村劳力，进城的路线皆不自由通畅。“市场”成了资本主义的代名词，“计划”则成为社会主义的唯一表征。结果就是严重束缚普通人的经济自由。最为要害的，是不准人们对较高的收入机会做出自发的反应。随着普遍的权利受限，“身份”就越来越有意义。在资源发生争用的场合，或者收入机会显现的当口，“城里人还是乡下人”？答案可就有了决定性。

改革拱开了城乡之间的重重大门。不过，先发力的地点不是城市，而是农村。解决长期温饱难题的“包产到户革命”，率先从落后地区的乡村向外蔓延。事后理解，“逼出来的改革”也难以还有别的范式。接踵而来的，乡镇企业异军突起、民企横空出世、农副产品与粮食购销市场化、农民工进城，变革顺序差不多都是农村先行、城镇跟进。改革与革命相似，都是“农村包围城市”起家，刨根究底，怕还是“乡土中国”的底气与力量。

到了土地市场化，演进的逻辑有变化。出发点毫不特别，那就是铸入法律的“土地不得买卖、不得租赁、不得出让与转让”。城市要用农村的土地，靠政府征用；城内各方要用土地，由行政划拨。这套硬邦邦的体制，最早被对外开放触动——外资要进来，谁给他们划拨国有土地？土地的市场化改革应运而生。不过这一回，发源地是城市：土地拍卖第一锤落在深圳，首批获国务院授权试点的，还包括上海、天津、广州，一律都是大都市。

新一波“土改”源于城市，祸起地价。城市土地不同凡响，不是因为能打粮食，也不是因为能长瓜果蔬菜。城市土地之价值在“位置”——能吸引越来越多的人口、设施、建筑、项目和经济活动的集聚。这是一个崭新的现象，与世世代代农业文明看重的土壤肥力无关。新变化甚至波及观念、文化与习俗。譬如80年代以降，成千成万负笈留洋的中国学子，再没听说过有费老那一辈的故事——老人用红

纸包一捧家乡的泥土给去国他乡的孩子压箱底，叮嘱要是“水土不服”，可以拿一点冲水喝下——时代不同了，乡土之“土”对中国，不如过去那么重要，泥土的神秘性随风而逝。

始料不及，先合法入市者，仅限城市国有土地而已。应该不是什么人顶层设计的结果，因为1988年的《宪法修正案》，根本就没这个意思。比较靠谱的解读，开始是城市土地才卖得起价钱，等到初尝甜头，城市政府就不情愿让农村也来分享一杯羹。“一手征地、一手卖地”的“半拉子”改革工程，就是这么修成的。当然，观念、“理论”、说教也帮过忙，诸如“土地涨价要归公”之说，让明明走歪了的“土地市场化”，看起来还是一副美不胜收的模样。一时间，就算老乡人数再多，天下围城，我自岿然不动，看谁奈何得了“唯国有土地才有权入市”。

正以为城乡土地市场搞不起来，新变革却悄然而至。还是地价惹的祸，看起来“相对价格变动引发制度变迁”，还真是天理不可违。本书基于经验观察，发现拱开城乡土地市场之门，依托的是两条线路并举。一条线路是城市政府想多拿地，能拿尽拿之余，一旦遇到也被高地价惊醒了的农民及其集体，就转向“以城市地租换农民土地”。另一条线路是郊区农民和集体自下而上，“州官入市我亦入市”，搞起形形色色的法外土地交易。两线并轨处，就是那“城乡统一土地市场”，柳暗花明又一村！

真的没有任何神奇的地方。既然城市能从惯于依赖征用农民之贡赋——粮、米、菜、肉以及一切农副产品——转向依托自由而开放的市场，那么再有十年时光，为什么就不能转到一个城乡通开的土地市场？试看21世纪天下的城市，无“城”无所谓，无“市”就寸步难行。中国城市倘若无“市”，断然担当不起引领国民经济增长的重任。

时光荏苒，我们有幸亲历从乡土中国到城乡中国的转变。城乡中国“城”字当头，可不再是“征”字挂帅。当代竞争力旺盛的城市，无一例外，一概是“市场”打头，以市场机制引导资源的流动与集聚。由此，普遍的财产权利，特别是转让权正得到重新界定。城乡中国尤其需要法治，以在转型时期尽制度化的最大努力，把大多数人的活动纳入合法框架。好戏连台，新型城市化的曙光在前，谨与读者共勉。